

# Policía y revolución ciudadana: un balance de la política policial en Ecuador 2007-2014

*Police and citizen revolution:*

*A balance of police reform in Ecuador 2007-2014*

Recibido: 02/05/2017

Aceptado: 24/05/2017

*Daniel Pontón C.*

FLACSO Sede Ecuador / daniel.ponton@iaen.edu.ec

## Resumen

La administración presidencial de Rafael Correa, iniciada en el 2007, forma parte de la tendencia política post-neoliberal que presentan algunos países de la región. En materia de política pública se planteó como desafío, transformar y modernizar a la Policía Nacional como parte de un nuevo modelo de seguridad integral. ¿Qué cambios estructurales ha experimentado la cuestión policial en el Ecuador? ¿Qué explica y qué razonamiento político está asociado con estos cambios? La presente investigación analizará el ámbito policial y su proceso de cambios, continuidades y retrocesos en el periodo 2007-2013. Se argumentará que pese a existir avances en la transformación de la policía, estos no se enmarcan bajo una orientación programática de una reforma institucional democrática de la policía. Por el contrario, los cambios han obedecido a lógicas de aprendizaje propias del pragmatismo político en el ejercicio del poder y las racionalidades del gobierno contra el delito. La ausencia de esta agenda programática, ha dado paso a un proceso de colonización policial en la comprensión y conducción política de la institución policial, lo cual ha generado que las reformas iniciadas reproduzcan estructuras tradicionales y corporativas.

## *Palabras clave*

revolución ciudadana, postneoliberalismo, policía, reforma, cambios, continuidades.

## Abstract

The administration of President Rafael Correa, which started in 2007 in Ecuador, is part of the post-neoliberal political trend shared by some countries in the Latin American region. In terms of public policy it was conceived as a challenge to transform and modernize the National Police as part of a new model of an integral security system. What structural changes have the police experienced in Ecuador? What political reasoning has been associated with these changes? This article analyzes the changes, continuities and setbacks in National Police institution from 2007 to 2013. We argue that although there has been progress in the transformation of the police, the key to understand the changes is not within the democratic police reform framework. By contrast, the changes have been part of the typical political pragmatism in the exercise of power and the government rationalities in the fight against crime. The combination of these factors has led to a process of "police-perspective colonization" in understanding and governing the police, which meant that the reforms reproduce traditional corporate structures.

## *Keywords*

Citizen revolution, post-neoliberalism, police reform, changes, continuities.

## Introducción

La entrada en escena del gobierno de la revolución ciudadana en Ecuador en el año 2007 liderado por el Presidente Rafael Correa, se planteó como desafío una profunda transformación social, económica y política del país. Esta pretensión se enmarca dentro de los lineamientos ideológicos de la nueva izquierda latinoamericana que ha buscado tener una agenda diferenciadora a las dominantes visiones neoliberales y neoconservadoras puestas en marcha en la región desde los años 80 y 90. Varias han sido las estrategias adoptadas para este cometido, pero sin duda, la transformación y fortalecimiento del Estado ha sido un pilar del nuevo modelo de desarrollo y sobre la cual se ha sostenido este proceso político del Ecuador en estos 8 años de gobierno.

Desde la década de los 80, por su parte, el debate sobre reforma policial se ha constituido en una tendencia generalizada en la región. Este tema ha tenido como eje central la necesidad de reformar leyes orgánicas que rigen el funcionamiento de las policías de la región. Sin embargo, también hace referencia a otros ámbitos que trascienden el plano legal, pero que tienen una gran incidencia en la construcción de una policía con orientación democrática. Para ello, se hacía necesario reformas sistémicas e integrales en varios niveles: cambios doctrinarios, cambios organizacionales, cambios en el sistema de controles internos y externos de la policía, modificaciones en los procesos de selección y formación y fortalecimiento de las relaciones con la comunidad, entre muchas cosas más.

Varias son las definiciones de reforma policial. Por ejemplo, Sain plantea que “la reforma policial constituye un proceso institucional tendiente a reestructurar con eficacia y eficiencia las instituciones policiales en los órdenes doctrinarios, orgánicos y funcionales a fines de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas a los fines democráticos de protección ciudadana de derechos y libertades” (Sain 2009:2). A su vez Frühling (2002), centra su mirada en el *accountability* policial; es decir, la necesidad de someter las policías al mando civil a través de una sistemática práctica de rendición de cuentas y controles que aunque tienen que ver con el diseño legal de las policías, están también orientadas a una nueva gobernanza policial y al control democrático civil. A pesar de esta diversidad de criterios para definir la reforma policial, el contexto en el cuál se ha desarrollado este debate en América Latina es en la necesidad sistémica de los países de reformar estructuras policiales anquilosadas en prácticas de autoritarismo, corrupción y violación sistemática de derechos humanos producto de la influencia de la doctrina de seguridad nacional, pero que también responden eficientemente a los nuevos desafíos de seguridad de los países insertos en proceso asimétrico de globalización.

No obstante, la cuestión policial fue un proceso ausente en las reformas del estado ecuatoriano desde su regreso a la democracia en 1979 hasta el año 2007 (Pontón, 2007, 2009). Si bien el debate de la reforma del estado se instauró como una salida a las recurrentes crisis políticas y sociales sufridas por el Ecuador entre la década del 80 y 90, la policía se mantuvo intacta en términos estructurales, funcionales y orgánicos. Por

esta razón vale la pena preguntarnos: ¿han existido cambios estructurales importantes en la gestión policial del Ecuador en estos 8 años de gobierno? Si es así, ¿en qué consistieron? ¿Qué continuidades se mantienen? ¿Cuáles son sus características? La presente investigación analizará el campo policial en Ecuador y su proceso de cambio en este periodo de cambio político.<sup>1</sup> Se argumentará que pese a que existen avances en la transformación de campo policial en este periodo gubernamental, esta se debe a la influencia de la política programática de reforma del Estado en general, pero se encuentra marcado, a su vez, por el aprendizaje propio del pragmatismo del ejercicio de poder no exento de conflictos. Por su parte, los eventos del 30 de septiembre de 2010 y las necesidades propias del gobierno contra el delito de las sociedades tardomodernas, han dado paso a un proceso de colonización policial de la mirada gubernamental de la seguridad y el manejo de la Policía Nacional que hacen que las modificaciones alcanzadas sean discontinuas, poco integrales y se mantengan viejas estructuras tradicionales.

### **La Policía Nacional en la era 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. Hasta la actualidad, a nivel orgánico, la Policía Nacional es un órgano estatal centralizado y único de naturaleza civil, cuyo representante máximo (Comandante General) es nombrado directamente por el Presidente de la República. El contexto que circunscribió el accionar policial durante el regreso a la democracia estuvo marcado por una recurrente crisis económica ligada principalmente a los altos intereses de la deuda externa del país y las caídas abruptas del precio del petróleo (principal producto de exportación y sostén de la economía nacional). Esto trajo consigo problemas de eficiencias administrativa y recurrente denuncias de corrupción que significó un permanente descrédito de credibilidad ante la ciudadanía.

De igual forma, En este periodo la política del enemigo interno producto de las herencias de la Doctrina de la Seguridad Nacional de las dictaduras de los 60 y 70 se mantuvo en la cultura de la Policía Nacional en plena etapa de vida democrática del país, incluso hasta nuestros días. El periodo presidencial democrático de León Febres Cordero (1984-1988) fue la época donde más se puso en práctica este tipo de estrategia debido a una fuerte política antisubversiva, lo que consecuentemente derivó en graves hechos de abuso policial. A principio de los años 90, estos abusos terminaron

---

1 El presente artículo buscará dar cuenta de la conducción de la Policía Nacional del Ecuador principalmente resaltando cualitativamente sus principales transformaciones y restricciones al cambio en Ecuador en estos 7 años, pero también se referirá a otras instancias de gestión policial que trasciende el ámbito de la Policía Nacional. Es esta situación le hemos llamado la cuestión policial, para diferenciar el análisis al tema netamente institucional de la Policía Nacional.

por generar la abolición del Servicio de Investigación Criminal (SIC),<sup>2</sup> unidad creada a principio de los años 80 identificada como la causante de la desaparición de los Hermanos Restrepo<sup>3</sup> y a violaciones a los derechos humanos.

Durante la década de los 80 y 90, el Ecuador empezó a experimentar una escalada constante de los índices de violencia y criminalidad. Así, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes pasó de 6,4 en 1980 a 10,4 en 1990. En el año 1999 la tasa ascendió a 14,8 y a mediados de la década de los 2000 llegó a 17. De igual forma, durante los años 90, se evidenció un importante crecimiento en la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población), los cuales pasan de 320 denuncias por cada cien mil habitantes en el año 1995 a 471,5 en el año 1999 (Arcos *et.al.*, 2003; datos tomados de la Policía Judicial del Ecuador), alcanzando en el año 2007 una tasa de 515,78 denuncias por cada cien mil habitantes.

Pese a estos hechos importantes, no se experimentaron cambios o reformas relevantes en la institución policial para enfrentar los problemas de la criminalidad y la corrupción hasta el año 2007. Aunque con la Constitución Política de 1998 en el Ecuador se establecieron algunas de las condiciones jurídicas e institucionales para la implementación de reformas, la Policía se mantuvo prácticamente intacta con una estructura militar, jerárquica y centralizada.<sup>4</sup> (Ver gráfico 1.)

Con la Ley Orgánica de 1998, la Policía Nacional logró tener personería jurídica y autonomía administrativa y financiera a pesar de ser una institución adscrita al Ministerio de Gobierno (actualmente Ministerio del Interior). No obstante, en la práctica esto fue matizando el desenvolvimiento institucional de la Policía durante los primeros años de la década de los 2000. Por un lado, un abandono, desapego y desconocimiento del mando civil del mundo policial marcado por una alta instrumentalización de la misma a los efectos de enfrentar la conflictividad social, y un autogobierno policial que ha gestionado sus propia mirada de los procesos de fortalecimiento institucional.

La palabra modernización es el término que se utilizó desde la década de 2000 como una estrategia para el control de la criminalidad y el delito a través de la optimización de una serie de servicios policiales (tanto operativo como administrativo), con el fin mejorar su debilitada credibilidad ante la población. Si bien la modernización no

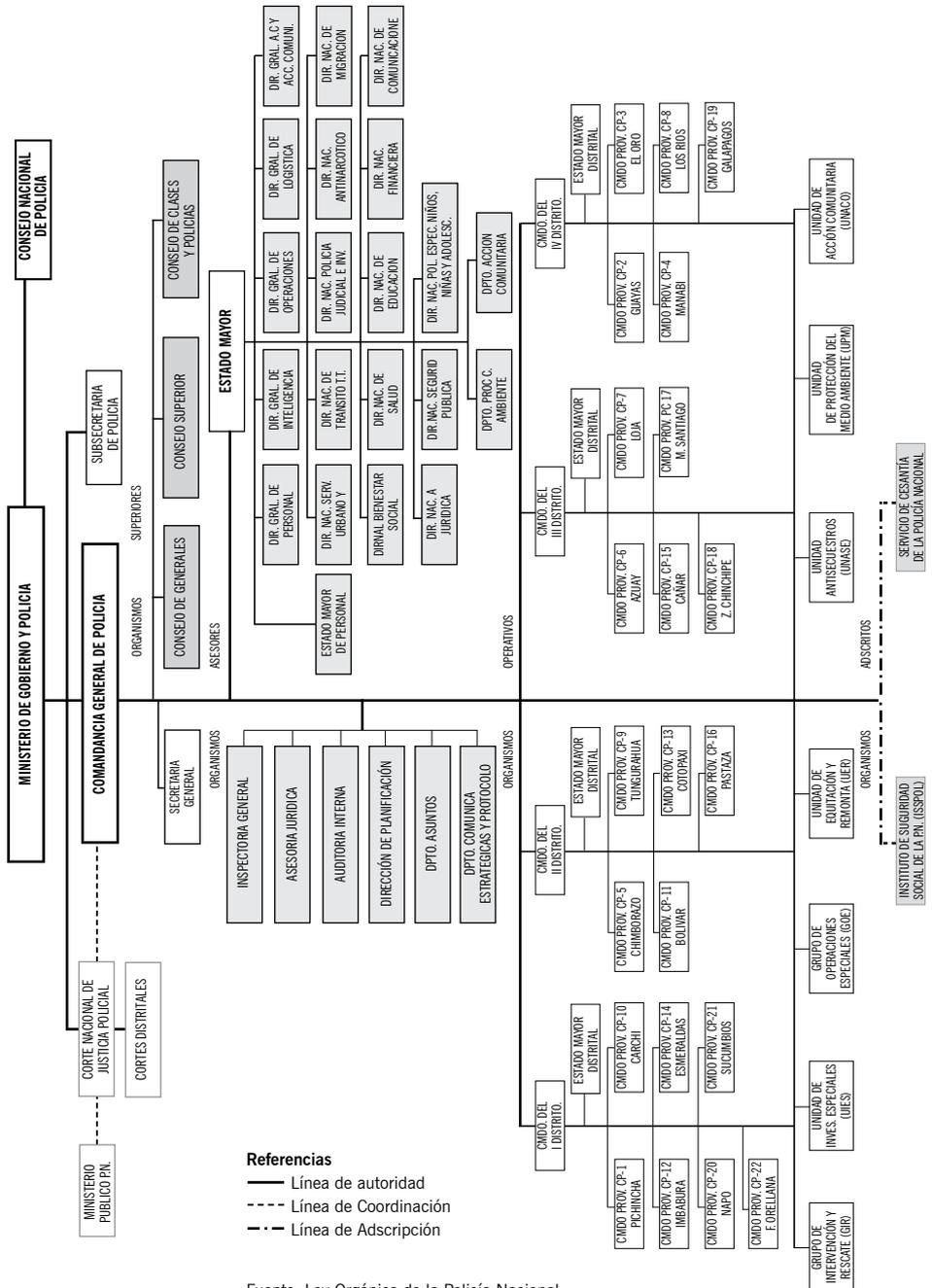
---

2 Con la abolición del SIC se dio paso a la creación de la OID (Oficina de Investigación del Delito). A partir de la Reforma Judicial del año 2000 se creó lo que hoy se conoce como Policía Judicial (PJ).

3 Hermanos menores de edad de nacionalidad colombiana residentes en Ecuador desaparecidos por esta unidad en el año 1988. Los motivos de esta extraña desaparición aún no se esclarecen al igual que no se esclarece aún el paradero de los cuerpos de estos menores.

4 A pesar del crecimiento en los indicadores de criminalidad, al que hicimos referencia la idea de que "el Ecuador es una isla de paz" (mito muy común y repetido hasta muy entrados los años 90, consecuencia de una visión histórica comparativa frente a la violencia vivida en Colombia y Perú a causa de sus conflictos políticos y sociales) pudo haber generado un ambiente poco propicio para generar la motivación política para producir cambios estructurales en la policía..

**Gráfico 1.** Organigrama estructural de la Policía Nacional del Ecuador



es propiamente dicho una reforma institucional, aunque incorpore ciertos cambios de índole administrativa y operativa al interior de la institución, debe reconocerse como la muestra o señal embrionaria de una nueva mirada y voluntad de mutación institucional que tuvo la Policía hacia adentro para hacer frente a las recurrentes crisis de seguridad pública en Ecuador antes de 2007. Por esta razón, en el año 2004 la Policía Nacional, aprendiendo de otras experiencias similares en América Latina, lanzó el Plan Estratégico de Modernización y de Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador (2004-2014).

A pesar de esto, según Carlos Calahorrano,<sup>5</sup> este Plan de Modernización tuvo alcances limitados ya que no contó con el necesario respaldo presupuestario. Por esta razón, se tuvieron muchos problemas en la ejecución final del mismo en cuanto a sus alcances. Para este funcionario, el incremento evidenciado en el Presupuesto General del Estado desde el año 2000 se debió principalmente al aumento del personal policial, así como de la recuperación del poder adquisitivo de las remuneraciones en general. En efecto, el número de efectivos policiales entre los años 2000 al 2007 creció de 20.000 a cerca de 40.000 efectivos. Esta brecha entre recurso humano y capacidad operativa generó que la Policía tenga un enorme déficit en infraestructura física y logística (falta de equipos, parque automotor y armas, entre muchas falencias más).

### **Revolución ciudadana y reforma del Estado**

El ascenso de Rafael Correa al poder en el año 2007 en Ecuador es tal vez uno de los acontecimientos políticos más relevantes de la nueva era democrática del país. Este gobierno puso fin a una etapa de alta inestabilidad política que generó 12 presidentes constitucionales en 28 años y la destitución de 3 en apenas 10 años. Hijo del ambiente político nacido alrededor de la destitución del Presidente Gutiérrez en 2005 a través del movimiento de “los forajidos,” Correa supo interpretar perfectamente el contexto político de ese momento. Esto lo llevó a candidatearse a Presidente de la República en el año 2006, tras un breve pasó por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Gobierno de Alfredo Palacios. Apoyado por su movimiento Alianza País, la candidatura de Correa se caracterizó por una radical crítica a la clase política y partidos tradicionales que él denominó “partidocracia”, lo cual lo llevó a sortear una contienda electoral sin presentar candidatos al Congreso Nacional.

El gobierno de Rafael Correa en estos 8 años ha estado caracterizado por tener un altísimo respaldo popular. Esto le ha permitido ganar consecutivamente 8 elecciones

---

5 Ex Comandante Nacional de la Policía Nacional del Ecuador, impulsor del Programa de Policía Comunitaria en el año 2003 y miembro del equipo técnico que del Plan de Modernización de la Policía del 2004. Fue miembro de la Comisión de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador. Entrevista realizada en agosto de 2007.

desde 2006 entre las que se destacan, elecciones presidenciales (3), consultas populares o referéndums (3), elección de asambleístas (1), elección de autoridades locales (1). En la última elección de febrero de 2013, ganó para su tercer mandato presidencial con un 57,17% de los votos, 25 puntos por encima de su inmediato perseguidor. De igual forma, consiguió 100 curules de 137 posibles en la nueva Asamblea y es uno de los presidentes de mayor aceptación popular de América Latina.<sup>6</sup>

Los lineamientos político ideológico de este gobierno se orientan a lo que muchos denominan el giro a la izquierda latinoamericana, que busca ser una alternativa a la influencia dominante del Consenso de Washington puesta en práctica en la región durante las décadas de los 80 y 90. Las coordenadas del gobierno de Rafael Correa se han situado principalmente en la redefinición de la política económica basada en una reorientación de la estrategia de pago de la deuda externa y prioridad en la inversión social, disminución de la dependencia y la integración regional, y la inversión en capital humano y social, es decir una nueva mirada a la política de desarrollo nacional (Correa, 2005). El proyecto se ha caracterizado también por generar una revisión crítica de los mecanismos de cooperación con Estados Unidos, la renuncia a la posibilidad de tratados de libre comercio con ese país, una posición crítica hacia las estrategias y resultados del Plan Colombia y el rescate de visiones soberanistas y de unidad nacional (Ramírez y Minteguiaga, 2007).

Pero uno de los elementos más importantes de este proyecto político ha sido la recuperación del rol del Estado. En este escenario, el Estado ha sido visualizado como un elemento activo y vital para la estrategia de desarrollo nacional y la estrategia del gobierno ha sido la incorporación de reformas legales e institucionales para la descorporativización del Estado y la recuperación de importantes facultades públicas como la rectoría, regulación y control de la política pública con amplio espíritu de redistribución equitativa de recursos y capacidades en el territorio. Por esta razón, se ha dado una fundamental política de descentralización y desconcentración del Estado a través de un fuerte proceso de inversión pública, modernización y cambio de cultura en la atención de servicios (Muñoz, 2012).

Un elemento clave en este proceso político es sin duda la nueva Constitución de la República aprobada en el 2008. Esta Constitución ha sido, por un lado, el elemento central donde se articulan los grandes lineamientos del gobierno de la revolución ciudadana y también donde se empieza a solidificar la fortaleza política de este gobierno.

<sup>7</sup> La Constitución se caracteriza por la incorporación de un gran contenido de derechos

---

6 Ver: <http://www.telesurtv.net/articulos/2013/10/22/presidente-ecuatoriano-ocupa-primer-lugar-en-aceptacion-entre-mandatarios-latinoamericanos-6462.html>

7 En efecto, puesta como una oferta central de la campaña de 2006, el plebiscito para la convocatoria a la Asamblea Constituyente, las elecciones de Asambleístas y la aprobación de la Constitución en 2008 fueron, sin lugar dudas, los mayores triunfos políticos de este proceso de gobierno en su etapa inicial. En todos estos procesos, el margen de aprobación fue mayor al 80% del electorado.

sociales bajo el paraguas doctrinario del nuevo garantismo, e incorporara por primera vez temas novedosos como el reconocimiento de la plurinacionalidad y los derechos de la naturaleza, entre muchas cosas más. En su parte orgánica, incorpora la creación de 2 poderes más del Estado (electoral y control social) y plantea los cimientos jurídicos y doctrinarios para el proceso de modernización y reforma del Estado.

Otro hito importante dentro del ámbito de seguridad fue la Ley de Seguridad Pública y del Estado. Puesta como un mandato constitucional, la nueva Ley de Seguridad fue aprobada en 2009 como alternativa a la vieja Ley de Seguridad Nacional que estuvo en vigencia desde 1979. La Ley de 2009 basa su mirada en el concepto de seguridad integral y redefine un nuevo espacio estatal de articulación para la seguridad del Estado alrededor del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE). De igual forma, se incorpora a esta Ley una sección explícita sobre inteligencia, creando así la nueva Secretaría Nacional de Inteligencia.

En lo que se refiere a la Policía Nacional, no se observan mayores avances con respecto a su carácter doctrinario, orgánico y funcional en la nueva Constitución. Esto a pesar de que por primera vez se habla del concepto de seguridad ciudadana y se establece la necesidad de coordinación con los gobiernos locales. De la misma manera, se ratifica la necesidad de establecer la unidad jurisdiccional para el manejo de la justicia militar y policial y se le otorga competencias a los gobiernos locales en el control de tránsito que hasta ese entonces era de responsabilidad exclusiva de la Policía Nacional. No obstante, los avances en materia de reforma y transformación institucional fueron limitados.

Esto es reconocido por personas como Miguel Carvajal (actual asambleísta oficialista y ex Ministro de Defensa y de Coordinación de Seguridad),<sup>8</sup> para quien no existió una agenda programática del gobierno en materia policial. En palabras del entrevistado “aunque se tenía precedentes de los abusos y violaciones de derechos humanos cometidos por la Policía Nacional durante gobiernos como el León Febres Cordero, se tenía cierta experiencia de colaboradores iniciales en el manejo de Derechos Humanos y se sabía de antemano la penetración de agencias de inteligencia y seguridad internacional en la Policía Nacional sin ningún control del mando central, no se puede decir que esto obedecía a una agenda programática de transformación y cambio institucional dentro de los parámetros democráticos.”

Las razones de esta ausencia de agenda reformista no parecen alejarse de las explicaciones que se han dado en la región para entender las restricciones y fracasos de los procesos de reforma policial. Por ejemplo, Sain (2009) señala la inercia de la tensión derecha izquierda frente al tema policial. La derecha al concebir el problema de la policía y su rol frente al delito como un problema de restricciones legales y la necesidad de ampliar su poder discrecional plantea un llamado a la conservación del *statu quo* policial. La izquierda, por su parte, presenta poco interés y conciencia de la va-

---

8 Entrevista realizada el día viernes 1 de noviembre de 2013.

lidez estratégica de meterse a fondo en temas organizativos, doctrinales, culturales y funcionales de la policía, producto de su mirada al problema de la violencia y el delito como un problema de reforma social como frente a la explotación, la desigualdad y la marginalidad (Sain, 2009: 16-18).

Por otro lado, hay autores que encuentran las razones fundamentales de este acuerdo en el costo político de la reforma policial. De acuerdo a Arias et al (2012: 21) “la reforma policial es un proceso intrincado, difícil, caro, seguido de respuestas extorsivas con alto nivel de incertidumbre política.” Esto debido a la ausencia de modelos referenciales en la región<sup>9</sup> y sobre todo, por la dinámica impuesta por lo que autores como Garland (2005) denominaron como el “la cultura del control” que se caracteriza por la primacía de las medidas y estrategias de control, el aumento a la carga emocional de la política criminal, el “populismo punitivo,” entre otras cosas, las mismas que han sido mediadas identificadas con las agendas más conservadoras. Todo esto puso a las policías de la región en el desafío de atender demandas crecientes bajo la idea permanente de déficit policial y del corto plazo, que ha incidido en el crecimiento de las nóminas y el presupuesto policial, agudizando los problemas de desgobierno policial (mala planificación estatal), mediocres procesos de selección y formación, problemas de corrupción.

Ahora bien, pese a estas inercias, la reforma policial si ha tenido cierto asidero en las agendas progresistas. Según Sain (2009) la reforma policial fue puesta en el debate en América Latina por ciertos grupos progresistas en la región que vieron en la misma una salida programática e integral a los preocupantes y relevantes temas de seguridad pública en América Latina. No obstante, la pregunta que salta a la vista es: ¿cómo en un gobierno reconocido internacionalmente por su alta vocación reformista e intelectual pudo haber dejado por fuera una agenda programática de reforma policial?

Las razones de esto pueden ser atribuidas al desconocimiento de la temática por parte de sus cuadros dirigenciales y por ende la falta de priorización de la misma. Es más, el mismo Presidente Rafael Correa ha reconocido en reiteradas ocasiones que los temas seguridad no son su especialidad. En todo caso, Ecuador es el típico caso donde la agenda reformista no parece haber alcanzado la dinámica del problema de la seguridad. Por esa razón, según Carvajal:

---

9 Una de las críticas principales generadas a los procesos de reforma policial en la región es que estos adolecen de referentes institucionales a seguir, provocando cierta confusión en los actores políticos. Por ejemplo, mientras se plantea la idea en ciertos países de modelos republicanos unitarios sobre las ventajas de tener policías descentralizadas con mayor capacidad de autonomía financiera y administrativa, en países como México y Venezuela discuten seriamente la importancia de unificar sus cuerpos policiales para efectos de mejorar la conducción política, control territorial, manejo de la disciplina interna, etc. Todo esto dentro de un contexto democrático.

Los avances del proceso de cambio y transformación policial en el Ecuador dentro de los parámetros democráticos deben entenderse dentro de lo que es el gran paraguas de la recuperación del Estado en forma general. A todo esto se ha ido uniendo una experiencia propia del ejercicio del poder que ha ido diseñando a manera de proceso la nueva arquitectura institucional de la policía en estos 7 años de gobierno.

Sin embargo, esta experiencia no ha estado exenta de conflictos con muy amplias repercusiones políticas en este proceso gubernamental.

### **La agenda inicial y primeros conflictos**

A pocos días de posesionado como nuevo mandatario del Ecuador en el año 2007, Rafael Correa empieza a imprimir un estilo de gobierno caracterizado por una vertiginosa carrera para la recuperación y fortalecimiento del Estado producto del abandono de la “larga noche neoliberal,” según sus palabras. En este sentido, la Policía Nacional no fue la excepción. De acuerdo a Máx Campos<sup>10</sup> la asistencia del Presidente a la primera graduación de cadetes y posteriormente su visita al Regimiento Quito, puso al tanto al Presidente de las amplias necesidades logísticas e institucionales acarreadas por la Policía Nacional hasta ese entonces.

Producto de ello se constituyó la Comisión de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador, como muestra de una nueva voluntad política. Tras varios meses de trabajo, diversas fueron las acciones realizadas por estas Comisiones. Sin embargo, una de sus recomendaciones fundamentales estuvo encaminada a elevar el monto de inversión inicial asignado por el Presidente. Estas sugerencias quedaron plasmadas, cuando por decisión del Presidente Correa apoyado en el Ministro de Gobierno Gustavo Larrea, se decretó la entrega de 300 millones de dólares desembolsable en tres años para efectos de emprender un proceso de mejoramiento de la gestión institucional.

En el mes de marzo de 2008 se lanzó –por parte del Gobierno Nacional a través de Ministerio de Gobierno– el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, que no fue más que un Plan para ejecutar una larga lista de inversiones policiales. Este Plan contempló en primer lugar, un aumento del monto asignado que ascendió a 320 millones de dólares (280 millones para la Policía y 40 millones para temas de Justicia y Rehabilitación Social)<sup>11</sup> y la creación de la Unidad de Ejecución del Plan de Seguridad Ciuda-

---

10 Ex Coronel de la Policía y ex Coordinador de Seguridad Interna del Ministerio Coordinador de Seguridad Entrevista realizada el 22 de octubre de 2013.

11 Para el año 2009, y tras problemas provocados por la crisis económica a nivel mundial que afectarían los proyectos de inversión del gobierno nacional, este rubro de 320 millones asignados a la Policía sufrió recortes importantes.

dana como entidad adscrita al Ministerio de Gobierno para la ejecución de proyectos previamente presentados por la Policía Nacional.<sup>12</sup>

La ausencia de una coordinación adecuada (no exenta de celos institucionales por parte de la Policía) y la falta de experiencia en cuestiones policiales por parte del personal civil de la Unidad, terminaron minando su capacidad y eficiencia en la ejecución de proyectos hasta su completa desaparición a principios de 2011. La inversión a cargo de esta Unidad estuvo enfocada en el equipamiento logístico de la policía con un 89% del total del monto asignado (Ministerio de Gobierno, 2008).

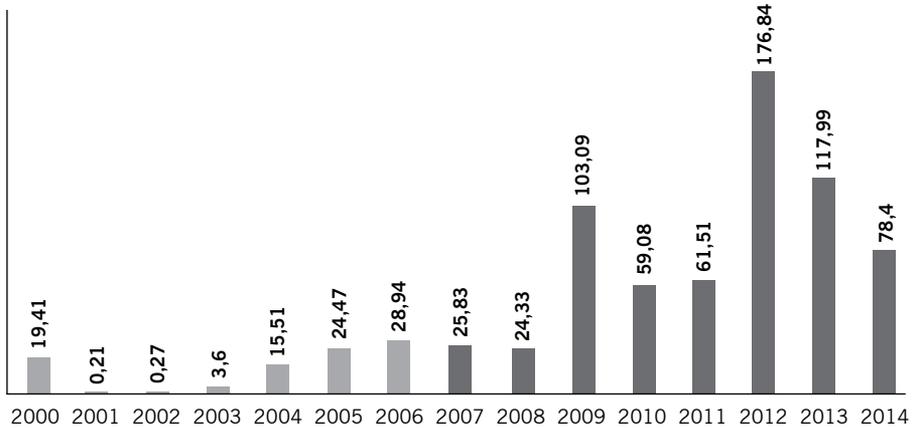
La recuperación institucional a través de los Planes de emergencia decretados por el Presidente en otras áreas del Estado fue la impronta para la decisión gubernamental de modernizar la Policía Nacional. Sin embargo, en la práctica estas inversiones cuajaron también perfectamente con la limitante principal del Plan de Modernización de la Policía Nacional del año 2004 que fue el tema de recursos. Por esta razón, fue la misma institución la que marcó las características y contenidos de esta modernización policial, en la cual la reforma doctrinaria y legal institucional quedó relegada a un segundo plano.<sup>13</sup>

Esta cuestión generó que el presupuesto asignado a la Policía Nacional en estos 7 años haya crecido a niveles importantes. Mientras en 2006 este presupuesto total bordeaba los 550 millones de dólares, al año 2014 este rubro creció a más de 1,174 millones. Es decir, aproximadamente un 100% de crecimiento, manteniendo aproximadamente un promedio de 40.000 miembros en estos 8 años. Desde el año 2007 hasta el 2013, se invirtieron casi 600 millones de dólares en Policía Nacional en materia de modernización, lo cual representa el 88% de la inversión en Policía desde el año 2000.

---

12 Hasta diciembre de 2007, la Policía no pudo plasmar proyectos de inversión para la ejecución de los 60 millones iniciales asignados por el Presidente en marzo de ese mismo año, razón por la cual, la creación de esta Unidad Especializada civil respondió a las propia falta de capacidad policial para la planificación y ejecución presupuestaria.

13 Esto queda corroborado con lo dicho por el general Calahorrano: "El Plan Estratégico siglo XXI debe tener un hito conductor con el Plan de Modernización de la Policía". Entrevista realizada en agosto de 2007.

**Gráfico 2.** Inversión en Policía Nacional 2000-2014 (millones de dólares devengados)

Fuente: Subsecretaría de Inversión Pública, SENPLADES. A partir del año 2008, se ha juntado la información de Policía con Ministerio del Interior para fines comparativos. Gráfico: Elaboración propia

A pesar de esta importante dotación de recursos, los resultados para el control del delito no fueron los esperados en los primeros años de gobierno. La tasa de homicidios alcanzó los niveles más altos de la década entre 2008, 2009 y 2010 por encima de los 18 por cada cien mil habitantes según la Policía Nacional. El robo a personas, por su parte, creció de 11.427 denuncias por año a casi 16.000 en 2010, el robo de motos de 2292 a 4888, el robo de automotores de 4785 a 5996 en este mismo periodo de tiempo y qué decir de delitos como el secuestro *express* o robo extorsivo cuyos crecimientos generaron alarma social. Esto generó que el miedo al delito fuese considerado una de las principales prioridades de la población. Según la Encuesta de Perfiles de Opinión realizada en febrero de 2012, mostró que el 72,8% de los encuestados creía que el fenómeno de la delincuencia iba a empeorar en los próximos doce meses. Entre septiembre de 2009 y julio de 2011 el temor por la inseguridad subió de 32% cerca del 47% en la población quiteña (Perfiles de Opinión, 2012).

Esto generó que la seguridad ciudadana sea vista como la piedra angular para la lucha política por parte de la oposición política en Ecuador; y por lo tanto, un tema de altísima sensibilidad política.<sup>14</sup> Desde el lado de la oposición se atribuía que los fracasos en la seguridad se debían a las políticas del gobierno plasmadas la Constitución de 2008 como la libre movilidad de los migrantes (suspensión de visas a ciudadanos ex-

14 Esto hasta el punto que la seguridad ciudadana se constituyó en el tema central de la Consulta Popular de mayo de 2011. Sobre esto volveremos más adelante.

tranjeros), la permisividad al refugio colombiano; así como la extrema aplicación de medidas garantistas a favor de la delincuencia como la liberación de presos sin sentencia, la caducidad de la prisión preventiva y la aplicación de medidas alternativas a la prisión. Desde el lado oficialista, por su parte fueron repetidos los lamentos al evaluar el costo/efectividad de su política de inversión en modernización policial. Esto hasta el punto que en varias ocasiones repitió el Presidente que “la revolución ciudadana aún no ha llegado a la seguridad ciudadana.”

La situación descrita puso a la Policía Nacional en el “ojo del huracán”. Es decir, existía una altísima presión política para aumentar su efectividad, una fuerte exposición frente a la opinión pública que afectaba en su credibilidad, un crecimiento de la demanda ciudadana por servicios policiales que afecta la gestión y planificación institucional; y por otro lado, la recurrente incapacidad para resolver el problema del delito y la inseguridad cuyos orígenes y causas traspasan su ámbito de competencia. De igual forma, frente a esta premura por atender las demandas de seguridad, se decretó en reiteradas ocasiones estados de emergencia para contar con el involucramiento de las Fuerzas Armadas para el apoyo a la Policía Nacional en el manejo y control de la seguridad interna. Estos estados de emergencia, fueron decretados a lo largo de todo el territorio nacional y en ciertas ocasiones focalizadamente a ciertas provincias. Esta práctica se hizo tan rutinaria que actualmente las Fuerzas Armadas operan directa y abiertamente en labores de seguridad interna y ciudadana con reformas legales que permiten el involucramiento de Fuerzas Armadas en labores de seguridad interna sin la necesidad de recurrir a Estados de excepción (esto lo veremos más adelante).

A nivel comparativo en el gobierno de Rafael Correa se ha dado una mayor estabilidad tanto de los Ministros como de los Comandantes de la Policía que en el periodo 1979-2006.<sup>15</sup> Sin embargo, las tensiones gobierno/policía fueron constantes en los primeros años de este proceso. Según Euclides Mantilla<sup>16</sup> la llegada de un gobierno de izquierda al poder fue vista con sospecha por la oficialidad mayor de la Policía de preferencia mayormente conservadora. Incluso se sabía de antemano que no fue del agrado de ciertas cúpulas policiales que ex miembros de agrupaciones subversivas como “Alfaro Vive Carajo” que tuvo vigencia durante los años 80 en Ecuador, estuvieran colaborando con el gobierno actual y peor aún, en cargo directivos y de responsabilidad política. Esto hizo que las tensiones producto de visiones política diferenciadas marcaran los primeros años de gobierno.

---

15 Hasta diciembre de 2013 han existido 5 Ministros de Gobierno (y actualmente Interior) y 5 Comandantes de la Policía con un promedio de casi 16 meses de gestión cada uno. En el periodo 1979-2006 el promedio de permanencia en el cargo de un Ministro de Gobierno era de 7 meses.

16 General en servicio pasivo de la Policía Nacional, y ex Asesor presidencial en temas de seguridad. Entrevista realizada el día lunes 28 de octubre de 2013.

Un tema central en esta dinámica fue la creación de la llamada Comisión de la Verdad. Creada para investigar casos de violación de derechos humanos entre los años 1984 y 2008, esta Comisión centró su mirada en el periodo 1984-1988 bajo el Presidente León Febres Cordero. Este fue acusado de aplicar una política de miedo, represión, persecución y desaparición de personas bajo el esquema del enemigo interno, ampliamente difundida por la doctrina de la seguridad nacional en su lucha contra el comunismo en la región. Según las conclusiones de esta Comisión, entre 1984 y 2008 la Comisión de la Verdad registró 118 casos, varios de ellos colectivos, con un total de 456 víctimas (Zambrano, 2010).<sup>17</sup> A pesar de que los resultados esta Comisión ya fueron judicializados, no se ha producido sanciones importantes aún entre los responsables. Sin embargo, generaron también tensiones importantes en la relación gobierno/policia, pues de los 460 presuntos responsables, el 49,6% corresponde a oficiales y miembros activos y pasivos de la Policía Nacional.

Otro elemento significativo que marcó conflictos en la relación gobierno/policia es sin duda los efectos del famoso bombardeo a Angostura en 2008 (territorio ecuatoriano) por parte del gobierno colombiano. Como es sabido, este evento terminó con la muerte de Raúl Reyes, alto dirigente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Si bien ya se sabía por parte del gobierno del control e intromisión de agencias estadounidense y colombianas en agencias de inteligencia ecuatorianas, la constatación fáctica de los peligros que acarreaaba esta relación dio como resultado la ruptura inmediata de la cooperación estadounidense con Ecuador para la lucha antinarcóticos y antiterrorista y posteriormente a una evaluación y reestructuración de los sistemas de inteligencia militar y policial en Ecuador.<sup>18</sup> De la misma, manera se eliminó la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), agencia que por largo tiempo estaba bajo el control y subvención estadounidense (incluso pagaban bonificaciones extras a personal policial ecuatoriano que laboraba en esa unidad). Producto de esto se creó la Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado (ULCO), cuya dependencia y mando estaba bajo el control del sistema de inteligencia policial en general. Este amargo incidente internacional del gobierno ecuatoriano y sus consecuencias políticas e institucionales, produjo también el descontento ciertas facciones de funcionarios de inteligencia de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional que habían sido por largos años adoctrinados y subvencionados por el gobierno estadounidense.

---

17 Su mayor concentración se produjo en el gobierno de León Febres Cordero en el cual se agrupa el 68% de las víctimas, es decir, 311 personas.

18 En el año 2009, se aprobó la Ley de Seguridad Pública y del Estado que modificó y dio cabida legal al nuevo sistema de inteligencia del Ecuador.

### 30 de septiembre y sus consecuencias

El acontecimiento más relevante del conflicto entre gobierno y policía en Ecuador fue el episodio del 30 de septiembre de 2010. En efecto, de lo que empezó como una simple protesta policial y militar por la aprobación en la Asamblea de la nueva Ley de Servicio Público, terminó generando la desestabilización política más importante sufrida por este gobierno.

El detonante principal de este acontecimiento se originó por la integración de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y la Aviación Civil a la nueva Ley de Servicio Público.<sup>19</sup> Este hecho suscitó una serie de eventos de protesta iniciados en la mañana del 30 de septiembre de 2010. El mayor nivel de conflictividad se concentró en el Regimiento Quito<sup>20</sup> la cual, produjo la reacción del Presidente de la República quien decidió ir personalmente a este cuartel con la finalidad de explicar las ventajas de las medidas adoptadas y notificar su decisión de continuar con ella. Esto generó una protesta generalizada que derivó en agresiones, uso de gases lacrimógenos y la retención forzada del Presidente (según la mirada oficialista)<sup>21</sup> una vez ingresado a las instalaciones del hospital policial contiguo al regimiento.

El resultado de este acontecimiento significó la paralización del servicio policial en todo el país, agresiones policiales a población civil, grandes saqueos a locales comerciales en la ciudad de Guayaquil producto de la inacción policial, la suspensión de frecuencias aéreas nacionales e internacionales y lo más grave de todo, la agresión e intento de magnicidio contra el Presidente de la República. Por esta razón, por orden presidencial se dispuso la entrada de fuerzas especiales de la policía y militares para rescatar al presidente del hospital de la policía que derivó en un cruce abierto de disparos y la muerte de 10 personas (entre policías, militares y civiles), así como varios cientos de heridos. La magnitud de este evento generó que se convoque a una reunión urgente de presidentes de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y reciba el rechazo de organizaciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas (ONU), y la Alianza Bolivariana de los Pueblos para nuestra América (ALBA).

---

19 Estas instituciones se habían mantenido al margen de las regulaciones legales del servicio público convencional mediante un régimen especial que le daba ciertos beneficios y privilegios. Básicamente la razón fundamental de la molestia policial y militar se suscitó por la prohibición que se establecía de recibir pagos extras y adicionales por condecoraciones y ascensos como tradicionalmente se venía haciendo al interior de los mismos. Como compensación, el gobierno promovía el pago de horas extras al personal militar y policial para suplir monetariamente la pérdida de ingreso producto de la prohibición de las bonificaciones mencionadas.

20 Regimiento Quito es el nombre del cuartel general de la Policía Nacional, sede operativa del comando policial en toda la ciudad.

21 Detrás de este suceso existe una alta polémica al respecto. Desde el lado oficialista, se plantea la existencia un de "secuestro." Desde algunos cuadros policiales se señaló, en cambio, que se trató de una permanencia voluntaria.

Varias son las interpretaciones otorgadas a este suceso, las cuales se han impregnado de un alto nivel de politización. Pese a ello, lo que sí se puede afirmar de manera objetiva es que este conflicto no fue solamente producto de la aprobación de la nueva Ley de Servicio Público, sino que esta fue el detonante para activar una serie de tensiones existentes desde el año 2007 en la gestión policial cuyo punto más alto se evidenció el 30 de septiembre de 2010.

Dos son las consecuencias que este conflicto trajo a nivel institucional: 1) La sumisión de la Policía Nacional a la peor crisis de legitimidad ante la población desde el regreso a la democracia; y 2) una altísima desconfianza del mando gubernamental a la institución policial.<sup>22</sup> Por ello, en palabras de Miguel Carvajal,<sup>23</sup> “se creó la necesidad de una mayor consistencia en la política de seguridad.” Producto de esto, se empezaron reuniones semanales del Gabinete de Seguridad lideradas por el Presidente de la República con el fin de dar un mejor direccionamiento y seguimiento a la política de seguridad. De igual forma, se iniciaron una serie de investigaciones judiciales a cargo de la Fiscalía para determinar los responsables y perpetradores de las agresiones contra el presidente y demás acciones violentas.

A pesar de estos cambios en la conducción política, se abría también la necesidad de profundizar cambios o reforma institucionales en la Policía Nacional y una nuevo tipo de relación policía - autoridad civil en el manejo de la seguridad interna del país. Esto lo veremos a continuación.

### **Cambio legal e institucional de la policía**

Las reformas o proyectos de reforma legal antes del 30 de septiembre de 2010 fueron inexistentes en el campo policial. Esto a pesar de que se venía trabajando ya desde hace varios años en la redacción de un anteproyecto de Ley Orgánica de la Policía desde el lado del ejecutivo conjuntamente con la Policía. Sin embargo, este no fue más que un borrador que fue desechado una vez suscitado los acontecimientos del 30 de septiembre. El criterio al interior del gobierno fue que la Policía se necesitaba la redacción de un nuevo proyecto de Ley.

En el 2010, un tema importante a nivel institucional fue el cambio de nombre que se le dio al hasta ese entonces Ministerio de Gobierno, Culto y Policía. Mediante el Decreto Presidencial 410, el Ministerio de Gobierno pasó a llamarse Ministerio del Interior con el objetivo de otorgarle mayor focalización y especialización en el manejo

---

22 A partir del evento de septiembre de 2010, por decisión presidencial, la Policía Nacional dejó de custodiar a la Asamblea Nacional. Esta labor fue encomendada a las Fuerzas Armadas previa declaración de Estado de Emergencia que fue renovado repetidas veces hasta el mes de junio de 2012.

23 Actual asambleísta oficialista y ex Ministro de Defensa y ex Ministro de Coordinación de Seguridad. Entrevista realizada el día viernes 1 de noviembre de 2013.

de la seguridad y la policía. A esta cuestión se sumaba la necesidad de modernizar una vieja estructura burocrática institucional poco capacitada y tecnificada para la gestión pública en seguridad.

Otro cambio importante fue la emisión del decreto 632 del 17 de enero de 2011. Este decreto puso fin a la autonomía legal, administrativa y financiera que había tenido la Policía Nacional a partir de la Ley Orgánica de 1998.<sup>24</sup> Con esta medida se buscó poner fin al corporativismo y autogobierno policial. Con esta acción, toda la gestión institucional quedó en manos del Ministerio del Interior donde se ratificó su rol de órgano responsable de la conducción y planificación estratégica de la institución policial.<sup>25</sup>

Aunque esta reforma significó un cambio estructural profundo en la relación gobierno y policía en Ecuador, la institucional de la Policía sigue estando regida por la Ley Orgánica y de Personal de 1998. Por esta razón, el 30 de septiembre de 2011 (un año después del levantamiento policial) se presentó por parte del Ejecutivo a la Asamblea el proyecto de Nuevo Código Orgánico de Entidades de Seguridad. Este proyecto ha sido hasta ahora la expresión política más importante por establecer las bases de un nuevo modelo policial en Ecuador.

Ahora bien, el nombre de Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana se debe a que no solamente se pretende crear una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional sino que da cabida a la creación de dos nuevos cuerpos policiales más: el nuevo Cuerpo Civil de Investigaciones e Infracciones Penales y el nuevo Servicio de Protección Pública. El primero de estos, tomando como referencia el modelo chileno con su policía civil de investigaciones, busca ser un cuerpo altamente especializado para el tema de investigaciones criminales de características civiles dependiente del Ministerio del Interior y, en el otro caso, se busca constituir un cuerpo especializado en protección de autoridades del servicio público que dependa directamente de la Presidencia de la República.<sup>26</sup>

---

24 La figura jurídica con la cual se gestionó esta reforma fue la Constitución de la República la Ley de Modernización del Estado aprobada en el año 2003. Esta frase no se entiende En estos cuerpos legales se le da amplia facultad al Presidente de la Republica para emitir decretos para fusionar, reorganizar y suprimir aquellas entidades dependientes del gobierno central con el objetivo de alcanzar el desarrollo nacional. Al ser la Policía una instancia estatal según el artículo 163 de la Constitución y dependiente del Ministerio de Gobierno (actualmente Ministerio del Interior) según el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Policía de 1998, se generó el canal jurídico para esta reforma sin la necesidad de modificar o aprobar otra Ley Orgánica.

25 De la misma manera, como una forma de optimizar el recurso humano, se dispuso que el personal policial se dedique netamente a labores operativas, quedando las labores administrativas en manos de personal civil.

26 La creación de este Cuerpo de Protección de Autoridades Civiles ha sido criticada por la oposición política. Se denuncia intenciones del Presidente de la República de constituir una guardia pretoriana con lealtad incondicional al mismo. Diario hoy (2014a).

A pesar de ser un gobierno con alto respaldo legislativo durante estos años, la Ley no ha sido aprobada por la Asamblea aún.<sup>27</sup> Con respecto a la parte que corresponde a la Polici a Nacional, este proyecto unifica en un solo cuerpo legal la parte orgánica de la polici a, el manejo de personal y el régimen disciplinario. Otra de las novedades más importantes es el pretendido cambio doctrinario en la orientación de la Polici a Nacional. Con esto se busca pasar de una institución con orientación militar a una institución con una clara vocación civil de servicio a la comunidad. A nivel territorial, se armoniza de la desconcentración policial con el esquema de distritos y circuitos manejado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). En materia de personal, existen algunos avances respecto a la formación y carrera policial y en la parte disciplinaria, se aten a en cierta manera el sistema de sanciones y castigos.

El modelo institucional y organizacional, no obstante, sigue orientado por los valores castrenses. En este sentido, se conserva la estructura centralizada, jerarquizada y disciplinaria donde los grados y carrera policial son militares. En consecuencia, de lo que empezó como una importante oportunidad histórica para establecer cambios profundos y urgentes en la institución policial, terminó siendo una réplica mejorada del régimen policial tradicional. Es decir, un modelo colonizado e influido por los valores policiales tradicionales.

Por otro lado, a partir del año 2011 se empezó a hacer efectivo el mandato Constitucional que da la posibilidad de que los gobiernos locales puedan efectivamente hacerse cargo de la planificación y control de tránsito en sus ámbitos de competencia. Con esta política, se ha iniciado en Ecuador un proceso de retirada parcial de la Polici a Nacional en el manejo de tránsito en ciertas ciudades, aunque todavía mantiene responsabilidad sobre el control de tránsito en carreteras y municipios que no pueden asumir directamente esta competencia (esta labor la comparte la Comisión de Tránsito del Ecuador)<sup>28</sup>.

Esta medida juntamente con la decisión de crear nuevos cuerpos policiales, está enmarcada dentro de la política gubernamental de focalizar netamente las funciones de la polici a a las labores de seguridad ciudadana y orden público. En consecuencia, se podría decir que lo que ha vivido Ecuador hasta el momento es un proceso de reorganización de los servicios policiales en su conjunto y una reconfiguración del mando de los mismos, imponiendo la conducción gubernamental. Sin embargo, no se evidencian cambios fundamentales en la doctrina y práctica de la Polici a Nacional del Ecuador con más de 42.000 miembros.

---

27 En noviembre de 2013, se presentó a la Asamblea el cuarto Libro de esta Ley donde se busca homologar y fortalecer cuatro cuerpos de seguridad ya creados en el Ecuador: la Unidad de Vigilancia Aduanera, la Comisión de Tránsito del Ecuador, el Sistema de Guías Penitenciarias, y el Sistema de Guardias Forestales.

28 La provincia de Guayas ha tenido un régimen especial desde los años 60 para el manejo del tránsito. Este estuvo manejado por la Comisión de Tránsito de Guayas, la cual pasó a llamarse Comisión de Tránsito del Ecuador por órdenes del Presidente Correa, lo cual ampliaba su marco de jurisdicción. Esta institución actualmente se encargan del control de tránsito en las carreteras de ciertas provincias de la Costa ecuatoriana, así como en ciertos municipios.

Otra de las modificaciones legales planteadas luego del 30 de septiembre fue la propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado que plantea que las Fuerzas Armadas tengan competencia directa en el manejo de la seguridad interna. Esta reforma fue aprobada en mayo de 2014 tras tres años de haber permanecido en la Asamblea Nacional y ha estado orientada a dotar de un instrumento jurídico que le permita al gobierno nacional gestionar disponer de forma directa y sin mediación de un Estado de excepción del recurso militar para labores de seguridad ciudadana e interna. Esto ha llegado a tal punto en Ecuador, que se dice abiertamente dentro los círculos gubernamentales, que la seguridad ciudadana es una más de las responsabilidades de las Fuerzas Armadas y ya no solo un labor subsidiaria o de apoyo.<sup>29</sup>

### **Desconcentración territorial**

La desconcentración de los servicios bajo el modelo de zonas, circuitos y distritos ha sido un tema prioritario en el nuevo modelo territorial de la Policía Nacional Este modelo se basa en el esquema de descentración promovido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) para la planificación territorial de todos los servicios del Estado. Se busca así superar el viejo esquema de desconcentración nacional basado en el criterio político de provincias, cantones y parroquias.

Por esta razón, al ser la institución policial una de las entidades más desconcentradas del Estado, fue una de las primeras instituciones en adherirse y participar de este nuevo esquema de planificación territorial. A esta cuestión se sumaba la necesidad de tener un control y uso más eficiente de los ingentes recursos invertidos y por invertirse en infraestructura policial como: la construcción y reparación de unidades de policía comunitaria (UPC), unidades de vigilancia comunitaria (UVC), cuarteles policiales, vivienda fiscal, laboratorios de criminalística, escuelas de formación, entre otras. Este esquema de planificación ha generado un proceso de doble vía: le ha permitido a la Policía articularse a la planificación nacional y ha permitido tener al Estado un mayor control de la planificación policial en el territorio.

Esto no quiere decir que la Policía Nacional no haya trabajado anteriormente en racionalizar su desconcentración en el territorio. Los orígenes de un modelo embrionario de acercamiento a la comunidad por parte de la policía ya se empezaron a evidenciar a principios de los años 90 con la creación de Los Puestos de Auxilio Inmediato (PAI) en 1991. Sin embargo, la Policía acarrea y acarrea todavía problemas

---

29 Actualmente se ha conformado una Comisión entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior para coordinar acciones operativas conjuntas entre Fuerzas Armadas y Policía. No obstante, no se dispone aún de un instructivo que permita conocer las labores específicas de Fuerzas Armadas en seguridad interna. La ausencia de ese instructivo ha generado que la presencia de Fuerzas Armadas en labores de seguridad interna sea demasiado discrecional por parte del poder ejecutivo, según ciertas críticas.

de desplanificación territorial históricos producto del abandono de criterios de política pública y el predominio de lógicas clientelares en la toma de decisiones para la implementación. Consecuentemente, la implementación del modelo de circuitos y distritos liderado por SENPLADES es una apuesta no solo a tener un nuevo modelo de desconcentración, sino a un nuevo modelo de gestión en los territorios que supere prácticas políticas tradicionales.

El sistema actual de desconcentración del Estado y que rige también para la Policía Nacional se organiza en 9 zonas de planificación (dentro de estas zonas se encuentran los Distritos Metropolitanos de Quito y Guayaquil). Asimismo, se han creado 140 distritos que reemplazan el nivel de desconcentración cantonal que en el caso de la Policía recaía en los comandos cantonales. Cada distrito tiene un promedio de 90.000 habitantes. Como último nivel de desconcentración, finalmente se crearon 1134 circuitos con un promedio de 11.000 habitantes y para el caso de la Policía se terminaron creando 2028 subcircuitos para facilitar el trabajo de la policía comunitaria (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2014).

Este modelo generó ciertos niveles de resistencia y rechazo al interior de la Policía. Producto de ello, se propuso desde el Ministerio del Interior la creación de un nivel intermedio de desconcentración por encima del nivel distrital que se le denominó comandos subzonales. Estos comandos subzonales coinciden planamente con los 24 comandos provinciales de la Ley Orgánica de 1998, concentrando el mismo nivel de responsabilidad de gestión administrativa, financiera y de prestación de servicios.

El modelo planificado de desconcentración policial también fue costeadado por la Secretaría de Planificación, previendo una inversión de más 1.400 millones de dólares a 2017 y la incorporación de 17.000 policías más. Todo esto para cumplir normas internacionales sugeridas de dotación policial necesaria, que para el 2017 llegaría a 57.000 miembros en Ecuador; es decir, más de 3.5 policía por cada mil habitantes. (Ver gráfico 3.)

**Gráfico 3.** Comparativo de la evolución del personal policial 1990-2017

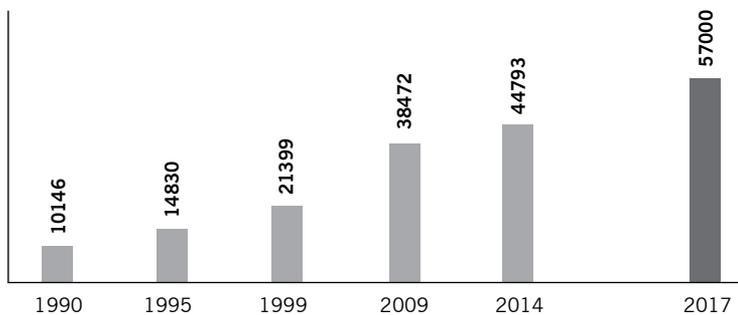


Gráfico: Elaboración propia

La desconcentración policial ejercida planificadamente por el gobierno parece estar incidiendo positivamente en el mejoramiento paulatino de la imagen de la policía hacia la comunidad. En este escenario el acercamiento planificado a los territorios es sin duda un factor fundamental para mejorar la gobernanza política de la seguridad. Por ejemplo, según un la Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad elaborada por el Municipio de Quito en 2013 reveló un mejoramiento de la percepción de la policía en la ciudad de Quito. Entre los factores atribuidos a este hecho es la mayor presencia policial en los barrios. En el 2011 el 63,6% de los encuestados declaró que hay mayor presencia de policía en el barrio, mientras que en el 2013 esta cifra subió a 81,3%. Asimismo, el 43% evaluó el trabajo de la policía en su barrio con excelente y bueno en 2013, mientras que en 2011 solo lo hizo el 35%. El 56% de los encuetados declaró que el realizar patrullajes en su barrio es la labor más precisada de la policía (CIMACYT, 2013).

En el año 2013 se trabajó desde SENPLADES en establecer un modelo de gestión territorial para un correcto funcionamiento de los servicios desconcentrados del Estado. (Ver gráfico 4.) Sin embargo, es todavía una tarea pendiente trabajar en un modelo de prestación de servicio policial a la ciudadanía, tener claridad respecto al tipo de estrategia adoptada para la lucha contra el delito,<sup>30</sup> y establecer un sistema medición confiable y permanente para la elaboración de indicadores y metas desde y hacia los territorios

#### Gráfico 4



Gráfico: Senplades, (2014).

30 Según Clarke y Eck (2008), 5 son las estrategias policiales para luchar contra el delito: la policía orientada a problemas, la policía de proximidad con orientación comunitaria, la policía de las ventanas rotas, inteligencia policial y la policía orientada a patrones delictivos geográficos.

## **De la necesidad a la oportunidad: control delictual y revolución ciudadana**

La política de seguridad ciudadana y control delictual del gobierno han tenido desde un inicio un fuerte asiento en el trabajo policial. En otras palabras, la política de seguridad ciudadana estuvo orientada al trabajo reactivo y disuasivo policial, entre lo que se incluía también el involucramiento de las Fuerzas Armadas en materia de patrullajes, control de armas, control de narcotráfico, control de minería ilegal, invasiones, y en ciertas ocasiones al control del orden público.

Esto no quiere decir que no se hayan tomado otro tipo de medidas por parte del gobierno para fortalecer la política de seguridad ciudadana y prevención de la violencia; por ejemplo, apoyados en la mirada de la prevención situacional del delito, en el año 2007 se prohibió la importación de armas de fuego y se estableció una lucha profunda a la fabricación informal de armas de fuego. Igualmente, se lanzó en el año 2009 el Plan Para la Erradicación de la Violencia Intrafamiliar, de Género y contra las niñas, niños y adolescentes y el Plan para la erradicación de cachinería -lugares de ventas de artículos robados. Pese a ello, el énfasis político siempre estuvo enmarcado en el fortalecimiento policial para responder a las demandas de seguridad ciudadana,

Ahora bien, como vimos anteriormente, la inseguridad ciudadana producto del crecimiento de ciertos delitos contra la propiedad y las personas fue el “talón de Aquiles” de la gestión del gobierno de la revolución ciudadana durante los primeros años de gestión. Bajo la lógica del gobierno, el tema de seguridad ciudadana se constituyó en una política fallida, pues no se justificaba los altos niveles de inversión para la Policía Nacional y el sistema carcelario con tan pobres resultados en cuanto a la disminución de delitos. Esta situación fue rápidamente aprovechada por grupos políticos de oposición que valiéndose de una agenda conservadora que acusaron a las políticas garantistas del gobierno como el principal detonante de esta escalada delictiva (*Diario el Universo*, 2009).<sup>31</sup>

Las dudas del Presidente de la República respecto a su política de seguridad fueron constantes. En más de una ocasión se pidió que se le informe del impacto de las medidas garantistas en la seguridad. La acusación de la oposición fue que las mediadas garantistas terminaron con la liberación de población privada de la libertad de más de 11.000 presos. Aunque el Presidente de la República en más de una ocasión desmintió en los medios de comunicación señalando que esa cifra era de 4.000 reclusos, se pensaba en ciertos círculos gubernamentales que era una cifra demasiado alta como para sostenerla en el debate público y político.

---

31 Un ejemplo de esto fue la pugna mantenida con el Alcalde de Guayaquil de orientación política social cristiana (conservadora). En noviembre de 2010, incluso, se buscó establecer un trabajo conjunto con la Alcaldía de Guayaquil para el manejo de la seguridad en esa ciudad (*Diario el Universo*, 2010). Esta búsqueda de acercamiento se podría considerar también como el primer aviso del viraje que se iba a emprender respecto a la política de seguridad y el rol policial en este marco.

Esta situación generó que en enero de 2010, el Presidente impulsara una consulta popular que fue aprobada por el organismo competente (Corte Constitucional) para modificar o establecer reformas destinadas a mejorar la seguridad ciudadana. La consulta popular se efectuó el 11 de mayo de 2011 y constó de 10 preguntas donde no solo se abordaron temas de justicia sino una serie de aspectos de interés político nacional. Sin embargo, es importante señalar que la justificación política de la misma, el peso de la campaña y sus puntos más polémicos recayó sobre la reforma a la justicia.

Cuatro fueron las preguntas centrales para tratar este tópico. La primera y la segunda pregunta donde se planteaba reformas constitucionales para limitar el abuso de los operadores de justicia en el uso de la caducidad de la prisión preventiva así como el uso de medidas sustitutivas a la privación de la libertad y la cuarta y quinta pregunta destinadas a sustituir el Consejo de la Judicatura de ese momento y replantear su composición. Es decir, dos preguntas asignadas a limitar el garantismo penal expuesto en la Constitución de 2008 y dos preguntas asignadas a reformar el manejo y la composición de la justicia. (Diario Hoy, 2011).

El triunfo del gobierno en la Consulta Popular fue ajustado. El promedio general de las 10 preguntas fue de un 47,12% a favor de la propuesta oficialista frente a un 41,8% en contra (la diferencia se la reparte entre votos nulos y blancos) (tomado de la página del Consejo Nacional Electoral, 2014). Esta situación le permitió al gobierno establecer acciones inmediatas sobre la justicia que derivó, en primer lugar, en la sustitución del Consejo Nacional de la Judicatura. Meses después y por pedido del Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura, se decretó la emergencia en el sector justicia por parte del Presidente de la República que significó la asignación de 600 millones de dólares para la transformación del sistema de justicia en todas sus unidades. Entre los requisitos planteados resaltaron: el nombramiento de nuevos magistrados y jueces y contratación de personal calificado, compra de tecnología de última generación, digitalización de sus archivos y nueva infraestructura física funcional (El Mercurio, 2011).

En general, los esfuerzos generados en el sector justicia por parte del gobierno de Correa hicieron que el presupuesto de inversión de este sector haya pasado de 14 millones de dólares en el año 2007 a más de 310 millones de dólares en el año 2013. Pese a esto, el eje fundamental de esta intervención gubernamental para la reforma en justicia estuvo marcado por el tema de la seguridad ciudadana y la lucha contra la impunidad. Con respecto a esto, los logros mostrados por este nuevo Consejo están enmarcados en las visiones que privilegian las sinergias y el trabajo coordinado de los operadores de justicia penal para la lucha contra la delincuencia por sobre las miradas que plantean la independencia de poderes y la autonomía institucional. El resultado de esto ha sido, por ejemplo, un aumento de sentencias a penas privativas de la libertad,

la efectividad de las unidades de flagrancia<sup>32</sup> y el control disciplinario de los operadores de justicia para evitar problemas de corrupción y negligencia administrativa en el manejo de la justicia (Consejo Nacional de la Judicatura, 2014a).

Estas acciones propuestas promovieron mejoras en ciertos niveles de gestión en la eficacia punitiva. Por ejemplo, a partir del 2011, se ejerció un trabajo coordinado entre policía, fiscalía y función judicial para mejorar los niveles de efectividad en la detención por flagrancias. Según cifras de la Mesa Interinstitucional Estadística de Flagrancia, entre julio de 2012 y abril de 2013 solamente el 70,86% de los detenidos en flagrancia guardó prisión preventiva, mientras que en el pasado esta situación se daba de forma completamente inversa (SENPLADES, 2013: 203). Por otro lado, según reportes del Consejo Nacional de la Judicatura, en el año 2013 se iniciaron 1.101 expedientes administrativos, exculpando a 319 servidores judiciales y destituyendo a 252. Todo esto con la finalidad de establecer un control disciplinario que evite que demoras deliberadas por parte de los operadores genere prescripciones en los trámites y por ende, ineficiencia en la resolución de causas (Consejo Nacional de la Judicatura, 2014b: 43).

También se muestra un mejoramiento de la gestión del sistema de justicia para el procesamiento de ciertos delitos. Según datos de la Dirección de Gestión Procesal de la Fiscalía General del Estado, en el año 2011 hubo 375 dictámenes acusatorios por el delito de homicidios y asesinato y en año 2013 esta cifra subió a 406. De la misma manera, en 2011 hubo 282 sentencias condenatorias por estos delitos y en el año 2013 esta cifra subió 326 (Fiscalía General del Estado, 2014).

De forma paralela a esta reforma judicial, en materia policial, se dio un giro importante a partir de la consulta popular. En mayo de 2011 se posiciona el nuevo Ministro del Interior, José Serrano (actualmente todavía en funciones). De manera casi inmediata se dio paso a establecer acciones que tenían como objetivo dar golpes contundentes a la delincuencia bajo el lema de “cero tolerancia a la delincuencia común y organizada”. Uno de los programas más representativos impulsado desde el inicio de la administración del Ministro Serrano ha sido la campaña “*Los más buscados*” que contempla la participación de la ciudadanía con la entrega de información confidencial que permita dar a conocer el paradero de delincuentes a cambio de recompensas económicas. Hasta diciembre de 2013, 182 delincuentes de “alta peligrosidad” fueron capturados y puestos a las órdenes judiciales, siendo el 2012 el año de más alta proactividad policial en esta materia (Ministerio del Interior, 2014b: 46). A este programa de los *más buscados* se unió la creación de una línea telefónica especial para la denuncia

---

32 Según el Consejo de la Judicatura, se crearon Unidades de Flagrancia en Quito y Guayaquil. Estas Unidades mejoraron la efectividad del sistema penal, triplicando su productividad respecto al promedio del trabajo anterior de estas unidades. El tiempo de resolución de sentencias en las unidades de flagrancia pasó de un promedio de 191 días a 47 días, en la ciudad de Quito y a 51 días en la ciudad de Guayaquil. El objetivo final es la implementación de 15 nuevas Unidades de Flagrancia a lo largo de todo el país según la demanda ciudadana (Consejo Nacional de la Judicatura, 2014b: 35).

ciudadana de eventos delictivos (denominada *1800 delitos*). Estas acciones han sido enmarcadas también en una alta difusión mediática que ha signado la tónica fundamental de esta gestión ministerial.

Esta alta proactividad política contra el delito ha estado también respaldada por una alta productividad policial. Por ejemplo, según la Red Latinoamericana de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR, 2014), el número global de detenidos efectuado por la Policía Nacional subió de 24.449 personas en 2011 a 33.437 en 2013. Igual situación ocurre con las bandas delincuenciales desarticuladas. Según datos del Ministerio del Interior, en el año 2010 se desarticularon 699 bandas y en año 2012, 893 (en el año 2013, el número de decreció ligeramente a 768 bandas). También se muestra un mayor rendimiento en la resolución de secuestros (efectividad del 94,79%) y altos niveles de eficacia en la recuperación de autos robados (más 31% del total) (Ministerio del Interior, 2014c). En materia de narcotráfico, la productividad mejoró pasando de 18 toneladas de droga incautada en 2010 a más de 57 toneladas en el 2013 (RELASEDOR, 2014).

Todo esto, por lo tanto, es una muestra clara del giro que la política gubernamental tuvo en materia de seguridad luego de la consulta de mayo de 2011. En primer lugar, una recomposición del mando gubernamental hacia la Policía Nacional, siendo el Ministro Serrano su más fiel intérprete y gestor, generando así una sinergia institucional importante gobierno/policía. En segundo lugar, se instala un fuerte pragmatismo en la gestión de la seguridad que consiste en ejecutar lo que se tenía programado anteriormente bajo un mejor esquema de planificación. Por último, se observa una amplia gestión política de la seguridad que ha buscado legitimidad social basada en una mirada punitiva y policial del manejo de la seguridad, pero también de estrategias de prevención situacional que han ampliado los mecanismos de control ambiental e informal del delito que ha expandido la industria de seguridad en Ecuador.

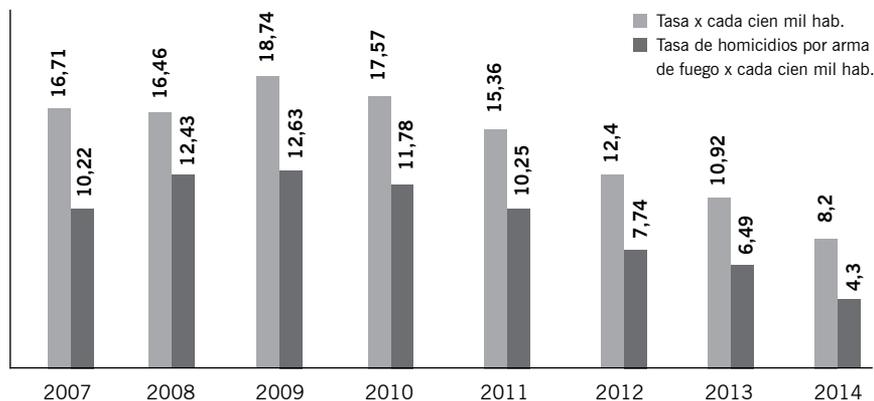
Dentro de esta línea, ha sobresalido el Sistema Integrado de Seguridad ECU 911. El fin fundamental del ECU 911 ha sido mejorar el trabajo de integrado interinstitucional en la respuesta ciudadana a las emergencias de seguridad y monitoreo de video vigilancia. Si bien este sistema está pensado en involucrar íntegramente todas las instituciones a cargo de la seguridad integral del país (Fuerzas Armadas, tránsito, bomberos, salud pública, entre otras), la seguridad ciudadana a cargo de la Policía Nacional concentra el 74,05% del total de servicio del ECU 911. En la actualidad este servicio está plenamente destinado a mejorar la respuesta policial en el territorio, generando niveles de satisfacción ciudadana de más del 82% de acuerdo a las fuentes oficiales (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2014: 157a). Sin embargo, no se dispone aún de indicadores públicos y técnicamente construidos que den detalle de una mejora sustancial en los tiempos de respuesta.

Las acciones mencionadas en política criminal han venido aparejadas con mejoras en la reducción de ciertos delitos. Por ejemplo, se ha promocionado con insistencia una caída importante en materia de homicidios, de casi 7 puntos entre 2010 a 2013,

pasando de 17,57 cada cien mil habitantes a cerca 10,92 respectivamente (Ministerio del Interior, 2014b). A esta reducción, expuesta como la carta de presentación de los logros en materia de seguridad del gobierno durante los últimos años, también se suma la disminución del secuestro *express* (se pasó de 896 casos en 2010 a 494 en 2013), entre otros delitos. (Ver gráfico 5.)

Aunque de parte del gobierno se ha atribuido esta reducción a una diversidad de acciones implementadas para el control delictual en el país desde el año 2007 como la prohibición del porte de armas, la regulación al consumo de alcohol y la mejoras en los rendimientos de la justicia penal producto de la intervención en este sector a partir del 2011, no se puede aún establecer de manera técnica las causas objetivas de esta disminución en ciertos índices delictivos.

**Gráfico 5.** Evolución de la tasa de homicidios en Ecuador 2007-2014



Fuente: Ministerio del Interior (2014b) y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013)

Gráfico: Elaboración propia

Pese a ello, los resultados frente a la disminución de otros delitos han sido mucho más modestos. Por ejemplo, de acuerdo a las cifras mostradas por el Ministerio del Interior, entre abril de 2012 y diciembre 2013 las reducciones de estos delitos contra la propiedad son menores: -3,6% en el robo a personas, -0,3% en el robo a domicilio, -13,4% en el robo a vehículos, - 7,2% en el robo a locales comerciales, -2,6% en el robo a accesorios de vehículos. Las violaciones por su parte se redujeron en un 0,5% (Ministerio del Interior, 2014b). Como respuesta a estos escasos avances, las medidas del gobierno se han acentuado principalmente en el accionar policial en el territorio mediante la intensificación de patrullajes diurnos y nocturno, programas de policía de proximidad y comunitaria en el territorio y en la adopción de ciertas medidas preven-

tivas basadas en los preceptos del control situacional del delito como botones de pánico en el transporte público, alarmas comunitarias, etc. De igual forma, esta situación ha llevado al gobierno a ejercer esfuerzos en otras estrategias no punitivas como, por ejemplo, el control de lugares de ventas de artículos robados, el empadronamiento y registro de celulares que desestimulen ciertos tipos de robos contra la propiedad.<sup>33</sup> No obstante, la estrategia punitiva ha prevalecido en todas las acciones de control del delito a partir del año 2011.

En diciembre de 2013 fue aprobado por unanimidad y tras un largo proceso de debate, el nuevo Código Orgánico Integral Penal que vino a reemplazar al viejo Código Penal ecuatoriano implementado en los años 60. En este Código, se tipifican nuevos delitos, se suprimen ciertos delitos en desuso y se aumentan las penas en varios delitos.<sup>34</sup> Con la aprobación de este Código cierra un capítulo importante de lo que ha sido la reconfiguración de la política de seguridad interna en el Ecuador luego del 30 de septiembre de 2010.

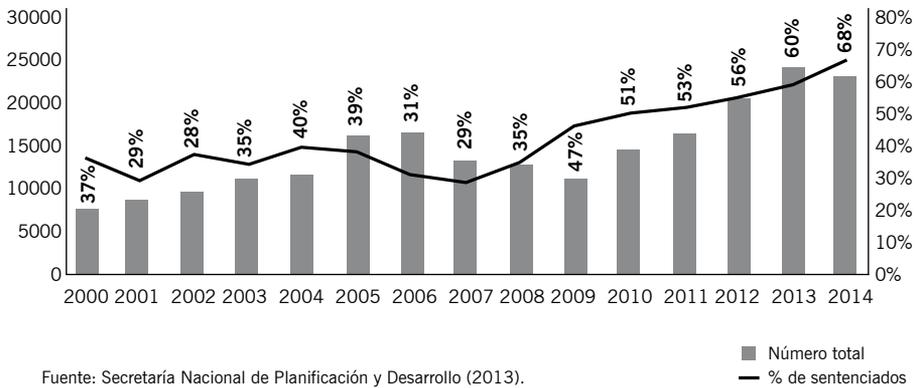
La primacía de la mirada punitiva en el control de la seguridad ha generado algunos efectos en el sistema de rehabilitación social. Uno de estos efectos tiene que ver con el crecimiento del número de población privada de la libertad (PPL) en los últimos tres años que pasó de 14.550 en 2010 (año más bajo en el número de PPL de los últimos 14 años) a casi 25.000 en el 2013. Varios son los factores asociados a este fenómeno, entre los que destaca un mayor número de detenciones e ingresos anuales producto de una mayor productividad policial al respecto, pero también contribuye a este crecimiento el rol de la efectividad de la justicia que ha aumentado notoriamente el número de PPL con sentencia y por ende una disminución en el promedio anual de egresos. (Ver gráfico 6.) Ecuador está lejos todavía de tener el promedio del continente americano respecto a la tasa de PPL por cada cien mil habitantes<sup>35</sup> y se tiene planificado aumentar las plazas a 27.000 carcelarias para el año 2017. Sin embargo, preocupa el ritmo de crecimiento de esta población que podría hacer volver a caer al Ecuador en un hacinamiento carcelario crónico con consecuencias directas en la situación de los derechos humanos.

---

33 Estas medidas no han sido evaluadas de manera profunda para mirar su efectividad.

34 Este Código entró en vigencia el 11 de agosto de 2014. Forman parte de este nuevo cuerpo legal 730 artículos e incluye 77 nuevas infracciones. Se establece la acumulación de penas de hasta 40 años y se tipifican delitos como el sicariato o el feminicidio.

35 En el año 2011 la tasa promedio de población carcelaria en la región fue de 386 mientras que en Ecuador fue de 135 (Observatorio Hemisférico de Seguridad, 2014). En el año 2013, esta tasa fue de 157,4 y la capacidad instalada de sistema carcelario es de 16.440 (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014b).

**Gráfico 6.** Evolución de la población penitenciaria en Ecuador 2000-2014

Este tipo de política, incluso, ha recibido críticas de personas afines al gobierno. Una de estas proviene de la Defensoría Pública para quien la actual política criminal del gobierno está generando que las cárceles se llenen de delincuentes de poca importancia, lo cual es señal de que el problema no se soluciona con medidas represivas (Ecuadorimediato, 2012). En otras palabras, esta situación tiende a agravar el hacinamiento carcelario y a complejizar el fenómeno delincencial producto del efecto de “la puerta giratoria.”<sup>36</sup> Por lo tanto, es una señal de que la política debe seguridad necesita ser orientada hacia otro tipo de estrategias preventivas como política de Estado contando con la presencia de otros actores institucionales y sociales a nivel nacional y local. Para críticos más radicales, por su parte, esta política significa una señal del alejamiento programático del gobierno a sus ideales fundacionales basado en la garantía de los derechos humanos, los cuales fueron consagrados en la Constitución de 2008 e imperaron durante los primeros años de gestión de este gobierno.

Este cambio de direccionamiento en la mirada en el manejo de la política de seguridad, significó el rompimiento de algunos grupos políticos que habían participado en el gobierno hasta ese entonces. Pese a ello, en términos políticos este alejamiento ha sido más bien un síntoma de un nuevo esquema de mirada gubernamental alrededor de la problemática de la seguridad, el cual fundamenta su accionar en el uso expresivo de la pena, el castigo y el control policial un nuevo horizonte de capitalización política. En más de una ocasión la disminución progresiva de la tasa homicidios han sido expuesto como uno de los grandes logros de la revolución ciudadana producto del buen accionar de la Justicia y la Policía. Si bien, la seguridad ciudadana sigue siendo una de

36 Expresión surtida en círculos expertos para evidenciar el problema de ingresos y egresos constantes a nivel carcelario de cierta población inmersa en círculos delincuenciales menores. Esto tiende a agravar el delito bajo la idea de que la cárcel es un sitio propicio de aprendizaje de actividades delincuenciales mayores.

las principales demandas ciudadanas, la credibilidad de estas instituciones ha tenido aumentos considerables. Según el módulo sobre la calidad de servicios de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la credibilidad de la Policía subió de promedio subió a de 4,7 en 2008 a 6,44 en junio de 2014, mientras que la Justicia subió de 3,5 a 6,2 en este mismo periodo de tiempo.

Esta situación fue rápidamente comprendida por el gobierno, razón por la cual, la inauguración de Unidades de Policía Comunitaria en el territorio y los éxitos en la reducción de homicidios fue una estrategia central en la campaña política presidencial de 2013, que le generó al Presidente de la República un nivel de respaldo para su reelección de más de 57% de la población (Consejo Nacional Electoral, 2013). Actualmente el Ministro Serrano es uno de los personajes del gobierno mejor evaluados del gobierno con altísima popularidad y proyecciones presidenciables. Prueba de ello, son los más de 500.000 seguidores que tiene esta autoridad a nivel de la red social *twitter*. Por esta razón, de lo que en un primer momento del gobierno fue una necesidad, actualmente es una oportunidad política.

### **Investigación criminal**

Dentro de la Policía Nacional una de las instancias más deprimidas y abandonadas ha sido, sin duda, la Policía Judicial.<sup>37</sup> Esta situación ha sido atribuida a la falta de inversión en esta dependencia debido al desinterés gubernamental o de los mandos policiales en la planificación institucional de esta unidad, lo cual generó varios problemas operativos dentro de la misma. Por ejemplo, el presupuesto de la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones a nivel nacional se financiaba con recursos de autogestión provenientes de la venta de especies valoradas y remate de bienes recuperados y no tenía ninguna asignación específica en el presupuesto anual de la Policía Nacional. En el año 2009, este presupuesto ascendió apenas a 10 millones de dólares, donde más de la mitad se gastaba en gasto corriente y apenas un 10,2% de este monto en inversiones. Esto sumó a la Policía Judicial en una profunda crisis institucional, convirtiéndola así en una unidad con enormes problemas de corrupción, descrédito ciudadano y violaciones de los Derechos Humanos. En efecto, en el año 2009, desapareció por orden gubernamental el

---

37 Las tareas de la investigación criminal en Ecuador están a cargo de la Policía Judicial, la cual si bien es un cuerpo auxiliar acreditado para la investigación judicial bajo el control y dirección jurídica de la Fiscalía, está integrado por personal especializado de la Policía Nacional. Por esta razón, los miembros de la Policía Judicial dependen jerárquica, disciplinaria, administrativa y operativamente de la Policía Nacional. Las funciones de la Policía Judicial comprenden también todas las diligencias investigativas que realicen los diferentes servicios de la Policía Nacional bajo la dirección y control de la Fiscalía, como el de antinarcóticos, de accidentes de tránsito, de secuestros y extorsión y otros que por necesidad de prevenir y combatir el delito existen o se crean.

Grupo de Apoyo Operacional (GAO) dependiente de la Policía Judicial, por graves denuncias de tortura y ejecuciones extrajudiciales (más 84 según la Comisión Ecueménica de Derechos Humanos) entre los años 2000 y 2008 (Diario el Comercio, 2011).

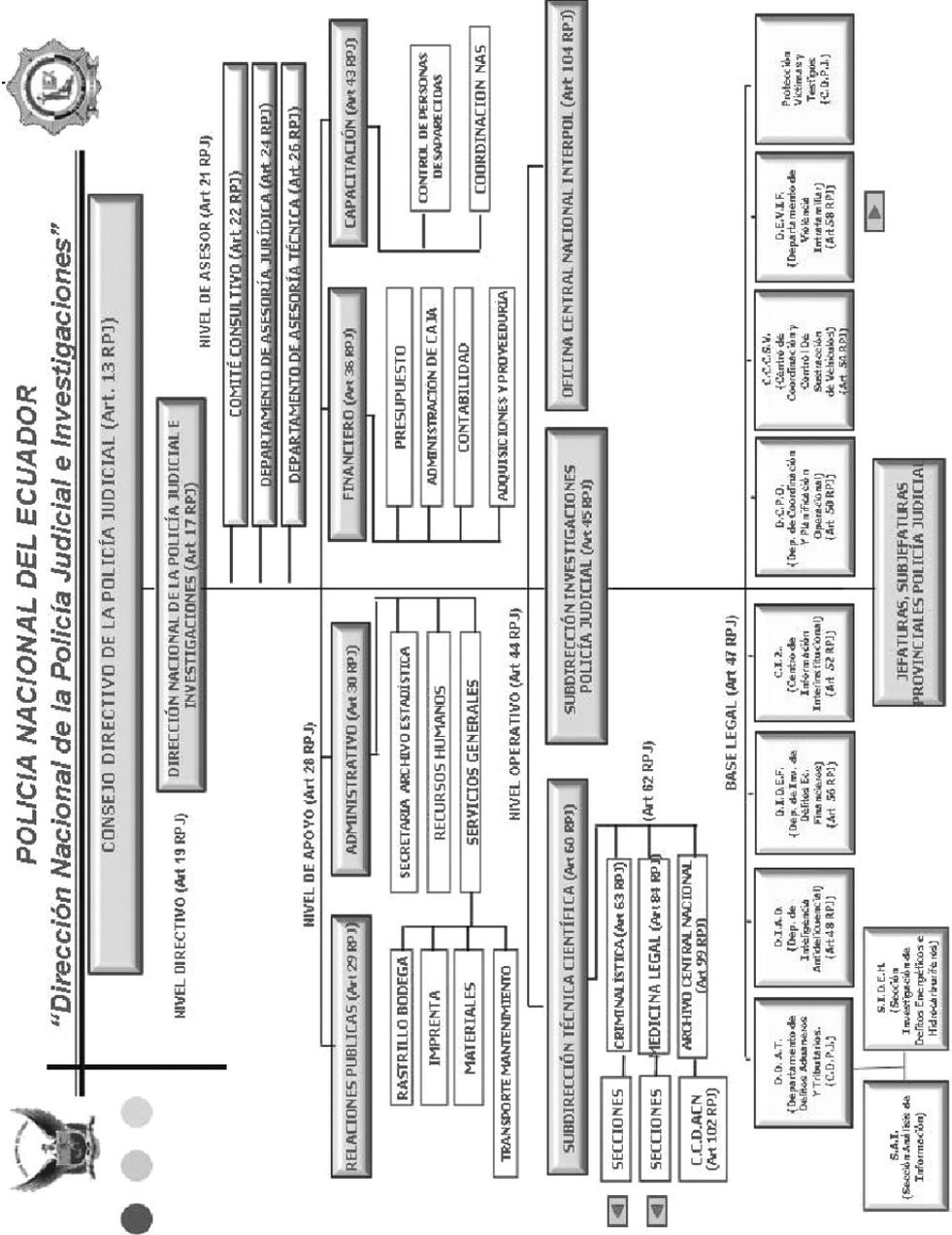
En año 2011, se presentó el informe sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, elaborado por Philip Alston, Relator Especial de la Naciones Unidas para el efecto. En este informe se establecen una serie de observaciones sobre el proceso de investigación criminal en general donde se encontraron graves deficiencias y negligencia institucional en el manejo de este importante sector. Para ello, se establecieron algunas recomendaciones, entre las que destaca, estudiar las causas de las deficiencias de las investigaciones policiales, la necesidad de establecer reformas estructurales y operacionales de esta unidad, y la posibilidad de establecer un departamento de medicina legal o unidad forense independiente de la policía para mejorar el esclarecimiento de casos relacionados con abusos policiales (Alston, 2011)

Las respuestas del gobierno a esta crisis institucional han venido de la mano de una serie de inversiones destinadas a modernizar la capacidad técnica y operativa de la Policía Judicial y mejorar sus servicios a la ciudadanía. En la actualidad, la Policía Judicial ya es parte de la planificación presupuestaria anual de la Policía Nacional, no obstante, no se ha visualizado una reorganización de los servicios de Policía Judicial en general que sigue siendo la misma a la planteada en el 2009 (ver gráfico 7).

Desde el año 2008, se planificó la creación de nuevos laboratorios de criminalística en Quito y Guayaquil. En el año 2012 se inauguró el nuevo laboratorio de criminalística en la ciudad de Quito para el apoyo al trabajo de la Policía Judicial y se incorporó tecnología de punta en la inspección ocular, fotografía pericial, fotografía balística, el sistema automatizado de identificación dactilar (AFIS), el sistema automatizado de identificación biométrica (IVIS), el sistema integrado de identificación balística, química, toxicológica, antropología forense (IBIS), ADN e informática forense. Además cuenta con infraestructura moderna, así como formación de sus recursos humanos (Ministerio del Interior, 2014b).

También se han realizado importantes inversiones en nuevas instalaciones y equipos para la Policía Judicial. Por ejemplo, en el año 2013 se inauguró la nueva Dirección de Policía Judicial para el Distrito Metropolitano de Quito con una inversión aproximada de dos millones de dólares. Esta viene a reemplazar a las antiguas instalaciones de la Dirección de Policía Judicial de Pichincha, bajo el nuevo esquema de planificación territorial impulsado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. En el año 2009, el numérico de Policía Judicial en el país era de 3319 y en el año 2013 subió a 4078 agentes (Ministerio del Interior, 2014b).

Gráfico 7



Fuente: Información proporcionada por la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones (2014).

Ahora bien, como vimos anteriormente, con el nuevo Código Integral de Entidades de Seguridad aún en aprobación en la Asamblea Nacional, se pretende crear el nuevo Servicio Civil de Investigaciones de la Infracción como una instancia dependiente del Ministerio de Interior bajo la Dirección Jurídica de la Fiscalía. Se prevé también crear la carrera de investigadores con rangos y jerarquías civiles. Pese a esto, las críticas a este nuevo cuerpo civil se han orientado a que no se esclarezca la distinción de funciones de esta entidad con el trabajo actual que realiza la Policía Judicial. De igual forma, se argumenta que esto dificultaría aún más la coordinación institucional, la cual ha sido denunciada por la Fiscalía y la Policía Judicial durante 14 años, con la presencia de un tercer cuerpo de investigación del delito en Ecuador.<sup>38</sup> El argumento central del gobierno, por el contrario, es que servicio no reemplazaría a la actual Policía Judicial, sino que lo complementaría. No obstante, el desafío más importante de este cuerpo especializado actualmente es poner en marcha su implementación en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias evidenciadas en el año 2014 por parte del gobierno nacional.

### **Bienestar policial**

El personal policial ha sido una preocupación central del gobierno nacional desde su entrada al poder en el año 2007. En este escenario, la Constitución de 2008 establece los lineamientos fundamentales donde se estipulan los derechos y obligaciones en personal policial y militar (se los trata conjuntamente) bajo los criterios de bienestar, igualdad de oportunidades y profesionalización.<sup>39</sup>

En esta línea, el Plan de Seguridad Ciudadana lanzado en el 2008 tuvo también entre sus fines dotar de los instrumentos básicos para el correcto funcionamiento de la policía y optimizar sus instalaciones para mejorar las condiciones de vida. Dentro de los proyectos impulsados en ese Plan estuvo el programa de “vivienda fiscal” que consistía en la construcción de viviendas para que miembros en servicio activo de la Policía Nacional, que cumplen con sus funciones dentro de la institución, puedan trasladarse a diferentes provincias dentro del país, en compañía de sus familias. Los programas de

---

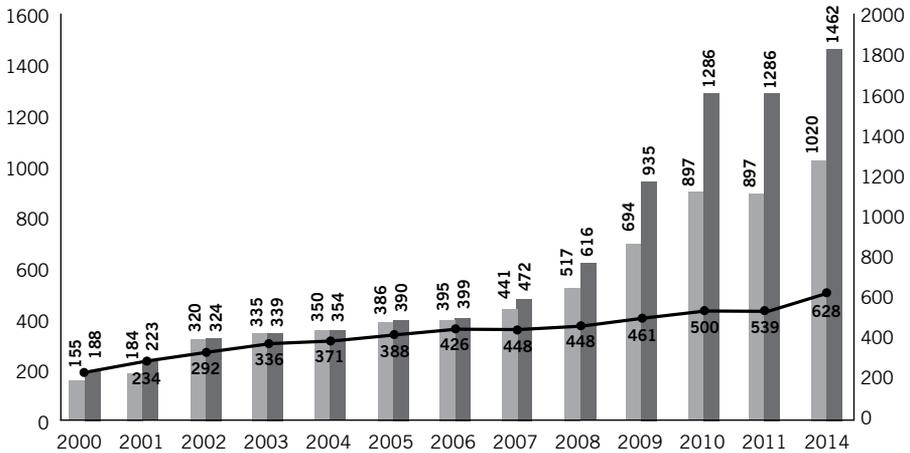
38 En efecto, en reiteradas ocasiones, la Fiscalía General del Estado ha reclamado la competencia de asumir el control administrativo de la Investigación Criminal basado en la norma constitucional número 195 que dice que esta entidad “organizará y dirigirá un sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses, que incluirá un personal de investigación civil y policial” (Constitución, 2008). No obstante, como hemos visto, esta labor está a cargo de la Policía Nacional, lo cual ha generado problemas en la coordinación interinstitucional y, por ende, en la calidad de la investigación judicial.

39 Por ejemplo, una de las conquistas fundamentales de la Constitución de 2008 es el derecho al voto voluntario del personal policial y militar, lo cual ha sido catalogado como un importante avance en materia de derechos civiles y políticos y una nueva concepción del rol de estas instituciones en el ordenamiento jurídico e institucional del país.

vivienda fiscal se han venido entregando a lo largo de todo el país desde el año 2010, y se prevé entregar 6000 viviendas planificadas hasta el 2015 (hasta enero de 2013 se entregaron 3600 viviendas) para cubrir el déficit habitacional (El Telégrafo, 2013a).

Pero una de las señales más significativas pregonada respecto al bienestar policial es sin duda el incremento salarial. Desde el año 2007 existió un progresivo aumento en el ingreso policial. En los momentos actuales un policía recién ingresado a la institución recibe de ingreso 933 dólares, cantidad casi tres veces mayor que lo recibido en 2007. Como se puede ver en el gráfico 8 este ingreso duplica el costo de la canasta básica familiar para un cabo segundo de policía. Esto ha sido, incluso criticado para varios sectores sociales, dado que el ingreso básico de la Policía supera con creces el ingreso de un médico recién egresado y un maestro habiendo cursado menos años de estudio.

**Gráfico 8.** Remuneración salarial policial comparada 2000-2014



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

\*Año de la homologación salarial con Fuerzas Armadas.

\*\* Información a enero 2014

■ Cabo segundo

■ Subteniente

● Costo de la canasta básica

Otro de las mejoras realizadas respecto al bienestar policial fue la reforma para acabar con la sobre carga laboral. Así, se buscó establecer medidas correctivas para que los horarios de trabajo se rebajen a 8 horas en lugar de 12. Asimismo, con la nueva Ley de Servicio Público aprobada en 2010 –y que fue el detonante del 30 de septiembre– se reconoce el pago de horas extras cuando se supera las 40 horas de trabajo semanal, aunque se suprime el reconocimiento de beneficios económicos producto de condecoraciones y ascensos. Adicional a estas medidas, también se avanza en cierta forma en evitar la alta rotación del personal en los territorios que ha afectado al bienestar poli-

cial en lo que hace a la estabilidad familiar y ha creado el fenómeno del desarraigo que complica los valores de la policía comunitaria en su cometido de sentido de pertenencia y conocimiento territorial.

Con respecto al tema de selección de personal, el gobierno nacional impulsó el programa de gratuidad de la formación policial tanto para la oficialidad y la suboficialidad. Además, se prohibió el cobro de dinero en los procesos de aplicación y se estableció criterios de no discriminación de los aspirantes por su situación de estado civil, sexo, salud, preferencia sexual, entre otras cosas. Con esto se garantiza la disposición constitucional de no discriminación en el ingreso a la institución.

Ahora bien, pese a este importante esfuerzo gubernamental, persisten aún denuncias de corrupción en el sistema de admisiones de la carrera policial, el manejo de pases y abusos y malos tratos al personal policial en el proceso de formación y control disciplinario como consecuencia de la persistencia aún de la doctrina draconiana de las instituciones con orientación castrense.

### **Educación policial**

La educación policial ha sido también uno de los ejes fundamentales que la política gubernamental en materia policial. La Constitución de 2008 en su artículo 158 sostiene que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos. El artículo 163 de la Constitución sostiene que la misión fundamental de esta institución es atender la seguridad ciudadana (concepto inédito en el lenguaje constitucional del Ecuador hasta ese entonces) y el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

En septiembre de 2012 se publicó la nueva Doctrina Policial de la República del Ecuador (Ministerio del Interior, 2012a). Este nuevo documento incluye acápites importantes sobre la identidad policial, su carácter y los nuevos principios que rigen la institución donde destacan el uso legítimo de la fuerza, la garantía del orden público, la colaboración en la construcción en la paz social y la seguridad integral, el respeto a la diversidad, la prevención del delito, el trabajo comunitario, la restitución de derechos, la equidad de género, la eficiencia y tecnificación institucional, entre otros temas.

El manejo de la educación policial ha estado a cargo de la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional. En el año 2012 se propuso el nuevo modelo de educación policial que contempla la creación de la carrera policial bajo la aprobación y regulación de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y el Consejo de Educación Superior (entidades encargadas de la conducción de educación universitaria del Ecuador). En este nuevo proceso se establecen dos tipos de sistemas de educación: la formación para policía (suboficialidad) y la formación de oficiales cuya duración es de 4 años, denominado nivel directivo (Ministerio del Interior, 2012b).

Pese a esto, el desafío por la profesionalización de la Policía Nacional es enorme según este plan educativo. De acuerdo al Diario el Comercio (2013) con información de la Dirección Nacional de Educación tan solo 2.653 uniformados tienen título de tercer y cuarto nivel (6,6% del total de la Policía Nacional). De ellos 1399 son oficiales y 1254 de tropa. De igual forma, se han visto limitantes importantes en la implementación de mallas curriculares. De acuerdo Ricardo Camacho,<sup>40</sup> la implementación de materias de derechos humanos en la educación policial ha tenido una orientación netamente teórica y no práctica. Según su criterio, esta debe ser considerada como un eje transversal de toda la formación policial (teórica/práctica) que implique un adecuado aprendizaje de la nueva doctrina en temas sensibles como el uso progresivo de la fuerza, la tolerancia, el respeto a la diversidad cultural poblacional, la resolución de conflictos, entre otras cosas.

Por otro lado, no se ha logrado aún poner fin al tema del excesivo número de escuelas de formación. Actualmente la Policía Nacional dispone de 16 escuelas de formación de policías (suboficiales) desplegadas por todo el país que han recibido reiteradas denuncias de abusos y violaciones a los derechos humanos en la formación policial y precarias condiciones en las instalaciones físicas (Diario el Comercio, 2012). Si bien el plan del gobierno en esta materia es limitar el número de escuelas a tres ampliando su capacidad educativa y dotarles de una adecuada infraestructura física, no se ha podido cumplir hasta el momento este objetivo.

### **Controles internos y externos**

El 18 de mayo de 2007, mediante el Decreto Ejecutivo N° 305, el gobierno de Rafael Correa creó la Comisión de la Verdad como una unidad autónoma y civil cuyo objetivo fue dar cuenta y esclarecer los casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por el mismo estado ecuatoriano y principalmente sus instituciones de seguridad entre 1984 y 2008. Este hecho responde a la media impulsada por muchos grupos activistas afines al gobierno por establecer un proceso de rendición de cuentas sobre violaciones sistemáticas a los derechos humanos efectuadas por las FFAA y Policía en el pasado. Esta medida fue un hecho inédito en el Ecuador y su objetivo fue más allá de los procesos judiciales generados, dejar mensaje político del “nunca más violaciones a los derechos humanos por parte de las instituciones del orden. El informe fue entregado en 2010 y concluyó con la presentación de 456 víctimas de las seis violaciones de los derechos humanos consideradas en este informe como: privación ilegal de la libertad, tortura, violencia sexual, desaparición forzada, atentado contra la vida y ejecución extrajudicial (Comisión de la Verdad, sf).

---

40 Analista independiente en temas de seguridad. Entrevista realizada en Quito, el 25 de octubre de 2013.

Si bien este informe ha sido criticado por grupos opositores de estar sesgadamente concentrado en el periodo presidencial de León Febres Cordero (1984-1988),<sup>41</sup> en materia de manejo policial significó simbólicamente superar los contenidos ideológicos de la Doctrina de la Seguridad Nacional en la Policía Nacional, basada en la persecución al enemigo interno así como la fuerte resistencia al escrutinio público. Por lo tanto, evidenció una clara mirada progresista de poner a tono a la institución policial a las necesidades y patrones de regulación y control interno y externo de las democracias modernas. Los resultados de este informe se han judicializado y ya han dado paso al establecimiento de procesos penales de funcionarias activas y pasivas de la policía.

A nivel institucional, uno de los avances más importantes que ha tenido el Ecuador en materia de control civil de la Policía fue la disposición constitucional de plantear la unidad jurisdiccional de la justicia policial. Como se vio precedentemente, antes del 2008 este sistema era manejado autónomamente de la justicia ordinaria, siendo los jueces especializados en esta materia abogados ex policías. Con la nueva Constitución se logró que la justicia policial pase a manos de la justicia ordinaria a través de unidades especializadas en la materia. El control civil de la justicia policial es considerado un significativo logro en materia de reforma policial en América Latina. Actualmente, estas salas están plenamente integradas a las cortes provinciales y son manejadas en su totalidad por jueces civiles.

Ahora bien, a nivel interno no se han visto reformas importantes respecto en la estructura orgánica y funcional del sistema de controles internos de la policía. La Inspectoría de la Policía Nacional sigue siendo una entidad dependiente del mando central sin la autonomía necesaria institucionalmente para hacer un adecuado trabajo de control de asuntos internos, clave para la lucha contra la corrupción y los abusos policiales. En el nuevo proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad, tampoco se vislumbran cambios en esta materia. En el 2013 el gobierno nacional anunció un plan agresivo de modernización de la Inspectoría policial (El Telégrafo, 2013b). El objetivo de este Plan es evaluar a todo el personal de la Policía Nacional hasta 2017 y se aplicará desde la próxima convocatoria de reclutamientos de policías. Hasta junio de 2014, se habían evaluado 6.000 funcionarios de esta entidad. Producto de esto 530 elementos fueron separados de la institución por faltas disciplinarias graves, reincidencia en mala conducta y delitos penales (Diario Hoy, 2014b).

Pese a estas acciones, aún falta mucho por hacer. En palabras de Euclides Mantilla,<sup>42</sup> esta persona, “la Inspectoría requiere una mayor dotación de personal y esta-

---

41 La presidencia de León Febres Cordero ha sido acusada de ser la expresión más ferviente y clara representación del modelo político oligárquico/capitalista de la nueva etapa democrática del Ecuador y donde se dieron los mayores abusos a los derechos humanos producto de su intensiva política antisubversiva. De hecho el 65% del número de víctimas y el 55,1% de los casos reportados por la Comisión de la Verdad (sf) se concentran en este periodo político.

42 Asesor presidencial en tema de seguridad. Entrevista realizada en Quito, el día lunes 28 de octubre de 2013.

blecer un proceso más intensivo de inteligencia interna que conlleve a la institución a actuar de forma más preventiva que reactiva en esta materia.” De la misma manera, persisten denuncias de corrupción en el proceso de reclutamiento policial que han dado paso a la existencia de elementos policiales involucrados en delitos de drogas y asesinatos (La República, 2014).

Respecto a los controles externos, esto ha estado a tono a cómo se maneja a dinámica de política de rendición de cuentas del gobierno a la sociedad. En este sentido, la política gubernamental obliga a los Ministerios a establecer una rendición de cuentas a la ciudadanía cada año con el fin de exponer las actividades realizadas, los recursos desplegados y sus logros. Con esto se puede tener una idea general de los avances de cada institución y sector de una manera sistemática anualmente, pero no deja de ser al fin y al cabo un punto de vista institucional que adolece de visiones críticas sobre el funcionamiento del sector. Adicionalmente, con la Constitución de 2008, se dio paso a la creación del Quinto Poder del Estado denominado Función de Transparencia y Control Social. En esta función se han creado mesas ciudadanas de control de los sectores públicos y los temas policiales se manejan dentro del Consejo Sectorial Ciudadano de Seguridad Ciudadana. No obstante, no se reporta actividad constante en este espacio y ha sido acusado por la oposición de ser un área manejada políticamente por el gobierno nacional.

La función de control sobre el sector seguridad en la Asamblea Nacional la ejerce la Comisión de Soberanía, Integración, Asuntos Internacionales y Seguridad Integral. Sin embargo, una de las críticas fundamentales que se le establece a la Asamblea es su baja capacidad de fiscalización del accionar público debido principalmente a la amplia mayoría legislativa que ha gozado el gobierno nacional en estos años. Con respecto a esto, el pedido de información pública a las instituciones por parte de los Asambleístas debe ser canalizado por la Presidencia de la Asamblea (de control oficialista).

En el ámbito policial, los pedidos de información de la ciudadanía sobre el funcionamiento policial los maneja directamente el Ministerio del Interior desde el año 2011. Pese a que existe una buena legislación de acceso a la información pública en Ecuador, el acceso a la información en materia de seguridad y policía es bastante limitado a la ciudadanía en general producto principalmente de la discrecionalidad ministerial para su otorgamiento, la inercia de lógicas securitarias venidas de la Doctrina de Seguridad Nacional y la inexistencia de mecanismos y protocolos de acceso (libre) a la información estadística de seguridad como sí ocurre con otros sectores a través del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Esto dificulta el trabajo de control y monitoreo sistemático de corrupción y violaciones a derechos humanos por parte del personal policial en este periodo de gobierno por parte de organismos independientes. Consecuentemente, se podría decir que los avances pregonados en el tema de controles externos a la gestión gubernamental en general, es un proceso a medias, caracterizado por una mirada unidireccional del sistema, condicionado y controlado en gran medida por la gestión gubernamental.

## **Conclusiones**

El manejo de la cuestión policial en los años de gobierno de Rafael Correa se ha caracterizado por la ausencia de agenda programática previa en los temas de seguridad, reconocida muchas veces por los mismos actores políticos de este proceso político. Sin embargo, esta situación no parece diferenciarse del escaso interés que la izquierda ha mantenido por los temas de seguridad tradicionalmente, que ha derivado también en desconocimiento del manejo político e institucional de la misma y la valoración de la importancia estratégica como instrumento de gobierno y poder.

Por esta razón, el manejo policial durante un gobierno de Rafael Correa solo puede ser interpretado como aprendizaje continuo en el ejercicio de poder donde han prevalecido lógicas marcadas por un alto pragmatismo en la forma de procesar y resolver los temas de interés policial. Esto hace que una valoración del manejo institucional de la cuestión policial en Ecuador en estos 8 años desde una perspectiva de reforma democrática se presente como un proceso discontinuo y poco integral en alcance de los cambios.

Las conquistas más importantes alcanzadas en materia de un cambio institucional dentro de una perspectiva democrática han sido influidas principalmente por la mirada programática del gobierno a la reforma y modernización del Estado y el manejo de la política social y laboral. Esta política generó influencia en procesos como la modernización y tecnificación de ciertos servicios, reformas a conducción política de la policía, la desconcentración, la política de bienestar policial, cambios en la educación policial, y ciertos avances en materia de control anticorrupción y abusos policiales. Por el contrario, gran parte de estas medidas se han visto restringidas para un pleno accionar producto del pragmatismo y resistencia internos al proceso de cambio. En este caso, la colonización de la mirada y lenguaje policial en el diseño de los planes de transformación policial, han jugado un rol central en cuanto a la permanencia de viejas prácticas y continuidades institucionales de corte militar y autoritario.

Queda clara la existencia de dos periodos en estos años respecto al manejo del tema policial y su relación con el gobierno. Si bien en un primer periodo el manejo policial se vio influido por ciertos grupos de activistas de derechos humanos relacionados con el poder, el manejo del grueso de aspectos de la cuestión policial en general estuvo marcado por una dinámica de prueba y error que generó un alto nivel de conflictividad y desconfianza mutua entre cuadros políticos y cúpulas policiales. Esta situación derivó contraproducentemente en una pérdida el control y legitimidad de los cambios de las fuerzas policiales que dio como resultado eventos como el 30 de septiembre 2010.

El segundo momento, luego del 30 de septiembre, se ha caracterizado por una nueva mirada en la conducción política de la seguridad y la necesidad de recomponer la relación gubernamental con el mando policial. En este sentido, la necesidad de dar señales para una mejor gestión en el tema de seguridad ciudadana, derivó en una adaptación funcional del manejo de la justicia a las causas del gobierno a partir del triunfo político de la Consulta Popular del 11 de mayo de 2011. Esto sin duda fue imponiendo

una agenda pragmática en la conducción política de la institución policial y ha incidido a que se vean pocos avances en materia orgánica y manejo de personal.

Pese a ello, la manifestación más importante del manejo policial en este periodo gubernamental ha tenido que ver con el denominado gobierno contra el delito principalmente a partir del año 2011. Este gobierno ha derivado en una supremacía de la mirada policial al problema de la seguridad pero sobre todo, la necesidad de la justicia expresiva y el manejo estridente de la fuerza pública para luchar contra el delito. En este marco, la militarización de la seguridad interna y ciudadana que actualmente ya es un proyecto de reforma legal y constitucional, juega un rol sustancial en esta nueva forma de gobierno del delito en este último periodo de gobierno. Esto abre las puertas a varias interrogantes que nos conduzcan comprender ¿A qué se debe este viraje?

Una de las primeras explicaciones de este viraje en los últimos años puede ser interpretado como producto una nueva forma de entender y gestionar el problema del delito de las sociedades contemporáneas. A este tipo de gestión autores como Garland (2005) denomina el problema de las sociedades “con altas tasas de delito,” las cual tanto el origen del problema como la respuesta gubernamental a esta situación se enmarcan en cambios estructurales de gran significancia mundial atribuidas al capitalismo tardío. Estas sociedades se caracterizan por: 1) la experiencia del crimen pasa a ser un hecho social (el crimen pasa de ser un evento excepcional a un evento cotidiana en la vida de las personas y las familias) 2) la experiencia subjetiva de este problema es emocionalmente intensa y con elementos de fascinación, miedo, indignación y resentimiento; 3) alto nivel de politización sobre la temática basado en el recrudescimiento de la justicia expresiva de la culpa y el castigo hacia el delincuente (como forma de legitimación social), 3) el crecimiento de nuevas formas de organización privada para el control delictual (como formas de gobierno a distancia), y el sentimiento generalizado de que nada funciona y nunca se hace lo suficiente para controlar el crimen, entre otras cosas. (Garland, 2005).

Esta situación parece plasmarse en Ecuador cuando el mismo Presidente Rafael Correa ha dicho reiteradamente que su proyecto político busca una modernización capitalista antes que una transformación profunda de este sistema. En este escenario, el control del delito se constituye a una respuesta pragmática de un problema heredado de la sociedad capitalista, pero cuyas soluciones o respuestas estatales se ciñen o son acondicionadas a las lógicas gubernamentales de capitalismo tardío. Es decir, racionalidades pragmáticas y adaptativas a necesidades sistémicas sin grandes brechas o distancia ideológica en el manejo de seguridad que se esperaría esté presente entre modelos políticos de corte progresistas y neoconservadores. En este matiz de cosas, el proceso adaptativo se podría interpretar como un sistemático proceso de interpretación y aprendizaje del actor político de su campo de posibilidades del gobierno del delito bajo condiciones estructurantes de alto espectro económico, político y social.

Pese a esto, lo dicho también puede ser también interpretado como parte de un proceso de cultura política latinoamericana que busca en el control y el autoritarismo estatal una forma de legitimidad política que busca resolver problemas de gobernabi-

lidad política. A esta situación se le denomina el gobierno a través del delito cuya idea principal es que más allá de una crisis inseguridad producto del crimen, lo que se vive es una crisis del modelo de gobierno que ha conducido a priorizar el delito y el castigo como un esquema discursiva de cohesión social (Simon, 2006). En América Latina, esto ha dado paso del uso del populismo penal como una fuente de legitimación política permanente en los gobiernos de turno (Dammert y Salazar, 2009).

Sea cual fuera las trayectorias de estas lógicas políticas, lo cierto es que estas condicionantes sistémicas no explican de manera puntual las manifestaciones particulares del modelo ecuatoriano respecto a las características del gobierno de seguridad. Por esta razón, Trajtenberg (2012), incorpora el criterio de factores de riesgo para dar cuenta de las características específicas de cada régimen para explicar el grado o magnitud de una gestión gubernamental hacia el uso del castigo como mecanismo de control del delito. De acuerdo a este autor, estos factores están atravesados por elementos culturales de gestión gubernamental propia de la vida política como la concentración de la autoridad de gobierno, la politización de la justicia, la primacía de miradas conservadoras nivel de gestión gubernamental para resolver ciertos problemas sociales, el sensacionalismo de los medios de comunicación y su impacto en las agendas gubernamentales, una concepción populista de la democracia, altos grados de inequidad que debilitan la solidaridad social; bajos niveles de confianza y legitimidad en el sistema legal, entre otros (Trajtenberg, 2012:66). Todos estos factores juegan como un ambiente propicio para la proliferación de políticas altamente punitivas en el control criminal,

Estas características, por lo tanto, podrían jugar un papel decisivo para entender de esta emergencia punitiva del modelo de control delictual en el periodo de Rafael Correa, dado muchas de los factores mencionados son atributos recurrentes hereditarios de la cultura política ecuatoriana, exacerbados por un modelo político hiperpresidencialista, de gran liderazgo y respaldo popular que busca legitimidad social y discursos de cohesión social para promover políticamente transformación profunda en el proceso de modernización social del Ecuador. Consecuentemente, el endurecimiento del sistema penal, que en los primeros años de gobierno en el 2007 fue en cierta parte atenuado por el influjo de corrientes políticas apegadas al gigantismo penal de los Derechos Humanos, se constituye una nueva forma de legitimidad política a partir del 2011.

En este escenario, comprender el proceso de cambio institucional de la Policía dentro de un esquema reformista y democratizante puede constituirse en un espejismo difícil de discernir. Si bien ha habido ciertos avances en aspectos muy determinados, estos han subsistido en los intersticios de lógicas institucionales y políticas muy poco proclives al cambio. Por esta razón, para una comprensión más adecuada del proceso de reforma o cambio policial en Ecuador desde el año 2007, este debe entenderse dentro de las lógicas de transformaciones del gobierno del control exacerbado por las características particulares propias del régimen en estos 8 años.

## Bibliografía

- Alston, Philip**, “Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Misión Ecuador”, Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011.
- Arias, P.; Rosadas-Granados, H. y Sain M.**; *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamiento progresistas*. Friedrich Ebert Stiftung. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá, Colombia., 2012. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>. Consultado el 10/07/2013.
- Arcos, C.; Carrión, F. y Palomeque, E.**, *Ecuador, Seguridad Ciudadana y Violencia*, FLACSO Sede Ecuador, Quito, 2003.
- Clarke, R. y Eck, J.**; *60 pasos para ser un analista delictivo*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2008, pp 41-94. Disponible en: [http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/60\\_StepsMexicoNational.pdf](http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/60_StepsMexicoNational.pdf)
- CYMACYT** (2013). Análisis estadístico descriptivo de la encuesta de victimización y percepción de seguridad del Distrito Metropolitano de Quito. Documento no publicado.
- Comisión de la Verdad** (sf). “Violaciones de los Derechos Humanos en Ecuador 1984-2008”. Disponible en: [http://www.dh-net.org.br/verdade/mundo/equador/cv\\_equador\\_3\\_059\\_244.pdf](http://www.dh-net.org.br/verdade/mundo/equador/cv_equador_3_059_244.pdf)
- Consejo Nacional Electoral** (2014a). “Resultados electorales de la elección presidencial en Ecuador 2013”. Disponible en: <http://resultados2013.cne.gob.ec/Results.html?RaceID=1&UnitID=1&IsPS=0&LangID=0>
- Consejo Nacional Electoral** (2014b). Resultados de la Consulta Popular 2011. Disponible en: <https://app2.cne.gob.ec/resultados/>
- Consejo Nacional de la Judicatura** (2014a). “Acceso a la justicia: servicio y ciudadanía. Rendición de cuentas enero 2013-enero 2014”, Resumen. Consejo Nacional de la Judicatura. Quito. Disponible en: [http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/saladeprensa/multimedia/index.php?option=com\\_flippingbook&view=book&id=11:rendicion-2014&catid=1:default-category&tmpl=component](http://www.funcionjudicial.gob.ec/index.php/saladeprensa/multimedia/index.php?option=com_flippingbook&view=book&id=11:rendicion-2014&catid=1:default-category&tmpl=component)
- Consejo Nacional de la Judicatura** (2014b). “Acceso a la justicia: servicio y ciudadanía. Rendición de cuentas enero 2013-enero 2014”. Informe completo. Consejo Nacional de la Judicatura. Quito.
- Constitución** (2008). Asamblea Nacional del Ecuador.
- Corporación Latinobarómetro** (2011). “Un informe - resumen Latinobarómetro 2011”, Santiago. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Consultado en enero de 2013.
- Corporación Latinobarómetro** (2004). Un informe - resumen latinobarómetro 2004 una década de mediciones, Santiago. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Correa, Rafael**, “Otra Economía es posible”, en: Acosta, A. y Falcón, F. (Editoriales), *Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción*, FLACSO Sede Ecuador y FES ILDIS, Quito, 2005, 69-78. Disponible en: [http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/shared/biblio\\_view.php?bibid=18052&tab=opac](http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/shared/biblio_view.php?bibid=18052&tab=opac)
- Dammert L. y Salazar, F.**; *¿Duros con el delito? Populismo e Inseguridad en América Latina*, FLACSO Chile, Santiago, 2009.
- Diario Hoy**, “Las diez preguntas del Referendo y Consulta”, lunes 17/01/2011, Quito. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/las-diez-preguntas-del-referendo-y-consulta-453579.html>
- Diario hoy** (2014a), “¿Una guardia pretoriana bajo el mando de la Presidencia?”, Diario Hoy, miércoles 17/07/2014, Quito. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/una-guardia-pretoriana-bajo-el-mando-de-la-presidencia-586177.html>

**Diario Hoy** (2014b), “Más de 40 mil policías serán evaluados hasta 2017”, *Diario Hoy*, lunes 16/06/2014. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/mas-de-40-mil-policias-seran-evaluados-hasta-2017-608398.html>

**Diario El Comercio**, “El proyecto de reforma a la policía fue presentado hoy a Correa”, *Diario el Comercio*, lunes 20/08/2007, Quito.

**Diario El Comercio**, “Las denuncias por abusos en las escuelas policiales son recurrentes”, *Diario El Comercio*, domingo 26/02/2012, Quito. Disponible en: [http://www.elcomercio.ec/seguridad/denuncias-abusos-escuelas-policiales-recurrentes\\_0\\_652734822.html](http://www.elcomercio.ec/seguridad/denuncias-abusos-escuelas-policiales-recurrentes_0_652734822.html)

**Diario El Comercio**, “El GAO fue una fuerza letal por 13 años”, *Diario El Comercio*, lunes 13/06/2011, Quito. Disponible en: <http://www.elcomercio.com.ec/actualidad/seguridad/gao-fuerza-letal-13-anos.html>

**Diario El Comercio**, “2.653 policías de Ecuador tienen título superior”, *Diario El Comercio*, viernes 06/06/2013, Quito. Disponible en: [http://www.elcomercio.com/seguridad/Seguridad-policias-Ecuador-titulo-Policia-capacitacion-seleccion\\_0\\_988101250.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/Seguridad-policias-Ecuador-titulo-Policia-capacitacion-seleccion_0_988101250.html)

**Diario El Comercio**, “Solo el 6% de los municipios conduce el tránsito en el país”, *Diario El Comercio*, miércoles 02/07/2014, Quito. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/municipios-pais-administran-transito.html>

**Diario El Universo**, “Imagen de la institución policial mejoró, según sondeos”, *Diario El Universo*, lunes 30/09/2013. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/09/30/nota/1519971/imagen-institucion-mejoro-segun-sondeos>

**Diario El Universo**, “Correa y Nebot se pelean y Asamblea no trata seguridad”, *Diario El Universo*, martes 30/11/2010.

Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2010/11/30/1/1422/correa-acabo-imperio-nebot-son-caprichos.html>

**Diario El Universo** (2009a). “La inseguridad de Guayaquil enfrentó a Correa y Nebot”, *Diario El Universo*, sábado, 10/10/2009. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2009/10/10/1/1355/inseguridad-guayaquil-enfrento-correa-nebot.html>

**Dirección Nacional de Policía Judicial**, “Organigrama”, 2014. Disponible en: <http://www.dnpj.gob.ec/inicio/index.php/nosotros/2012-06-25-13-53-06/organigrama.html>

**Ecuadorinmediato**, “Defensor Público: Delitos pequeños no se solucionan con cárcel, la estrategia está en combatir delitos graves”, 2012. Disponible en: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=173694&umt=defensor\\_publico\\_delitos\\_pequenos\\_no\\_se\\_solucionan\\_con\\_carcel\\_estrategia\\_en\\_combatir\\_a\\_delitos\\_graves](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=173694&umt=defensor_publico_delitos_pequenos_no_se_solucionan_con_carcel_estrategia_en_combatir_a_delitos_graves)

**El Diario**, “Fuerzas Armadas no cambiará el armamento para operaciones de seguridad interna”, *El Diario*, lunes 19/05/2014, Manabí. Disponible en: <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/316444-fuerzas-armadas-no-cambiara-el-armamento-para-operaciones-de-seguridad-interna/>

**El Mercurio**, “La emergencia marcará rumbo de 600 millones para la justicia”, *El Mercurio*, martes 06/11/2011. Quito. Disponible en: [http://www.elmercurio.com.ec/296402-la-emergencia-marcara-rumbo-de-600-millones-para-la-justicia/#.U\\_O\\_82M0-ZR](http://www.elmercurio.com.ec/296402-la-emergencia-marcara-rumbo-de-600-millones-para-la-justicia/#.U_O_82M0-ZR)

**El Telégrafo**, “El déficit de viviendas fiscales para policías se acabará en 2 años”, *El Telégrafo*, viernes 11/01/2013, Guayaquil. Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/el-deficit-de-viviendas-fiscales-para-policias-se-acabara-en-2-anos.html>

**El Telégrafo** (2013 b) “La depuración inicia en el reclutamiento”, *El Telégrafo*, lu-

nes 18/11/2013, Quito. Disponible en: <http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/la-depuracion-inicia-en-el-reclutamiento.html>

**El Verdadero**, “Control de armas vuelve a manos de las FF. AA.”, *El Verdadero*, sábado 09/07/2011. Disponible en: <http://www.ppel-verdadero.com.ec/pp-al-dia/item/control-de-armas-vuelve-a-manos-de-las-ff-aa.html>

**Frühling, H.**: “Luces y sombras en la reforma policial en América Latina” en: *Revista de Análisis Político*, septiembre-diciembre 2002, vol 2, año 3, pp 23-44. Disponible en: <http://www.kas.de/wf/doc/1973-1442-4-30.pdf>. Consultado el: 10/07/2013.

**Garland, D.**: *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa, Barcelona, 2006.

**Informe de la Comisión de la Verdad** (2010). *Conclusiones de la comisión de la verdad*. Recuperado en: <https://panchurtado.files.wordpress.com/2013/02/tomo5.pdf>

**La República**, “Dan de baja a policía que asesinó a taxista en Portoviejo”, *La República*, miércoles 04/06/2014. Disponible en: <http://www.larepublica.ec/blog/sociedad/2014/06/04/dan-baja-policia-asesino-taxista-portoviejo/>

**Ministerio Coordinador de Seguridad** (2014). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Ministerio Coordinador de Seguridad, Quito.

**Ministerio del Interior** (2012a). *Doctrina Policial de la República del Ecuador*. Ministerio del Interior, Quito. Disponible en: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/10/Doctrina-Policial-de-la-Rep%C3%BAblica-del-Ecuador.pdf>

**Ministerio del Interior** (2012b). Informe sobre el sistema educativo de la Policía Nacional del Ecuador. Documento no publicado.

**Ministerio del Interior** (2014a). Organigrama estructural del Ministerio del Interior. Disponible en: [http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2012/10/ministerio\\_interior\\_organigrama-01-01.png](http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2012/10/ministerio_interior_organigrama-01-01.png)

**Ministerio del Interior** (2014b). “Agenda Sectorial de Seguridad Ciudadana”. Seguridad Integral: plan y agendas 2014-2017, Ministerio Coordinador de Seguridad, Quito.

**Ministerio del Interior** (2014c). “Rendición de cuentas 2013”. Disponible en: [http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/rendicion\\_de\\_cuentas\\_2013.pdf](http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/rendicion_de_cuentas_2013.pdf)

**Muñoz, P.**: “¿Cómo caminamos al Socialismo del Buen Vivir? Cinco años de Revolución Ciudadana desde el Plan Nacional del Buen Vivir”, en: *Corriente Alterna, Ecuador: dilemas en las izquierdas*, 2012, N°1, 19-25. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/3731/1/REXTN-CA1-05-Mu%C3%B1oz.pdf>

**Observatorio hemisférico de Seguridad**, “Indicadores regionales”. Organización de Estados Americanos, Washington, 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicador=54>

**Pontón, D.**: “Reforma policial en Ecuador: un tema relegado al olvido”, en: *Revista Urvio*, 2007, No. 2, pp 37-56.

**Pontón, D.**: *Policia comunitaria y cambio institucional en el Ecuador*, Flacso Sede Ecuador, Ecuador, 2009.

**Ramírez Gallegos, F. y Minteguiaga, A.**: “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”, en *OSAL*, Año VIII, N° 22, septiembre. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>

**RELASEDOR**, “Indicadores sobre gestión institucional”, 2014. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/relasedor/index.php/ecuador/gestion-institucional>

**Sain, M.**: “La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresis-

mo”, *Nueva Sociedad*, Mayo-Junio de 2009, N° 42, 70-86.

**Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo**, *Plan Nacional del Buen Vivir*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, 2013.

**Secretaría Nacional de Planificación** (2014). “¿Cómo funcionarán estos niveles administrativos de planificación?” Disponible en: [http://www.planificacion.gob.](http://www.planificacion.gob.ec/5-como-funcionaran-estos-niveles-administrativos-de-planificacion/)

[ec/5-como-funcionaran-estos-niveles-administrativos-de-planificacion/](http://www.planificacion.gob.ec/5-como-funcionaran-estos-niveles-administrativos-de-planificacion/)

**Sozzo, M.:** “Policía violencia y democracia. Nota genealógica”, en: Máximo Sozzo (Director): *Policía, violencia y democracia. Ensayos sociológicos*, Universidad Nacional del Litoral, Argentina, 2005, 161-208.

**Trajtenberg, N.:** “Sistemas de justicia penal. Explicaciones de la punitividad”, en: *Revista de Ciencias Sociales*, 2012, Vol.25, No. 31, 59-78.