

Alfredo Santillán, Jenny Ponton y Daniel Pontón,
compiladores

Ciudad Segura

Debates sobre seguridad ciudadana



Programa Estudios de la Ciudad

El Programa de Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores y funcionarios que cuenten con los instrumentales cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

Director FLACSO-Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador Programade Estudios de la Ciudad:
Fernando Carrión

Compilador del Libro Ciudad Segura: Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón, Daniel Pontón

Temas Centrales: Jorge Núñez, Andreina Torres, Daniel Pontón, Manuel Dammert, Hernán Moreano, Claudia Donoso, Olaya Hanashiro, Pablo Salazar, Alexandra Lastra, Farith Simon, Marco Córdova, Maritza Segura, Lautaro Ojeda

Colaboradores: Jenny Pontón, Manuel Dammert, Jorge Núñez, Alfredo Santillán

Edición: Jenny Pontón, Alicia Torres

Diseño: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Paco Moncayo

Alcalde Metropolitano de Quito

Miriam Garcés

Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana

Gustavo Lalama

Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD

ISBN:

© **FLACSO Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593 – 2) 3238888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre de 2007

Índice

Presentación	7
Introducción	9
I. ACTORES	
Pandillas	29
Guardianías privadas	55
Cooperación internacional para la seguridad	85
II. INSTITUCIONES	
Reforma policial	119
Reforma judicial	149
Cárceles en Ecuador	179
III. PROCESOS	
Control de armas	203
Presupuesto de seguridad ciudadana	227
Seguridad ciudadana y política	255
Violencia de género	285
Seguridad ciudadana en frontera	313
Políticas locales de seguridad ciudadana	343
Epílogo	375

Elementos para una reforma policial en el Ecuador

Olaya Hanashiro y Daniel Pontón

Introducción

El incremento de la violencia e inseguridad ciudadana en el Ecuador; durante los últimos 15 años, se ha constituido en un problema social que necesita ser abordado desde varias aristas y, más precisamente, por aquellas instituciones que tienen responsabilidad directa en el manejo de la seguridad pública como lo son la Función Judicial, el Sistema Penitenciario y, principalmente, la Policía Nacional.

En América Latina la policía constituye un actor clave para el tratamiento de la seguridad ciudadana, dado que, según reportes de la Organización Mundial de la Salud (2003), es el continente que presenta mayores tasas de violencia a nivel mundial. Los esfuerzos de distintos aparatos policiales de la región, en su mayoría, han resultado insuficientes para enfrentar el incremento vertiginoso de la violencia y la consecuente inseguridad ciudadana, lo cual ha generado constantes cuestionamientos por parte de la comunidad local, nacional e internacional.

Durante los últimos cinco años en Ecuador esta coyuntura ha ocasionado que se de inicio a una discusión sobre la necesidad de realizar reformas policiales, en círculos académicos, políticos y tecnocráticos. Una reforma del aparato policial implica, sin duda, reformas orgánicas en el campo jurídico-administrativo del Estado, pero también, y más importante aún, involucra cambios en su relación con la comunidad. Es decir, estaríamos hablando de nuevas formas de relación y

mecanismos de intervención o metodologías operativas más acordes a los nuevos enfoques de la seguridad pública, como la seguridad democrática, humana y ciudadana, los cuales promueven acciones conjuntas de cooperación entre la comunidad y la policía en materia de prevención del delito y la violencia. Sin embargo, hay quienes miran con recelo este tipo de iniciativas, pues al considerar al Estado como el principal responsable de la seguridad y como ente que ejerce el monopolio legítimo de la violencia a través de organismos especializados en esta materia, como lo son la Policía y las Fuerzas Armadas, cualquier tipo de intromisión de la comunidad es visto como atentatorio contra la seguridad pública.

Si bien esta disyuntiva plantea un debate extenso y un problema difícil de resolver, el presente trabajo tiene por objeto aportar con algunos elementos generales que permitan esclarecer el debate sobre la pretendida reforma policial en el Ecuador, entre estos elementos se incluyen algunos históricos y coyunturales. La primera parte de este artículo ofrece una perspectiva histórica del funcionamiento institucional de la Policía Nacional del Ecuador, tratando su nacimiento, tentativas de reforma y relaciones con la política y diversos modelos de Estado. En una segunda parte se analizará la organización de la policía. La tercera parte, examinará aspectos coyunturales e incluye una evaluación institucional breve y general de la policía. Por último, se tratará la relación entre el aparato policial y la comunidad. Creemos que estos elementos deben ser considerados como fundamentales al momento de plantear cualquier tipo de reforma policial.

Una breve aproximación histórica

Una rápida mirada a la historia de la Policía en el Ecuador nos permite identificar dos aspectos constitutivos de esta institución: su carácter militar y la susceptibilidad de la institución frente a la cuestión política.

En 1884, la policía ecuatoriana fue definida, por primera vez, como una institución del Estado. Esta "Policía del Orden y Seguridad", creada por el Presidente José María Plácido Caamaño (1883-1888), fue inicialmente idealizada como una fuerza civil, sin embargo su organización era de tipo militar y sus acciones abiertamente partidarias.¹ En 1892, la estructura de la policía fue desmilitarizada por el Presidente Luis Cordero Crespo (1892-1895), pero fue sólo a partir de la década de los años veinte que se empiezan a dar los primeros pasos para su profesionalización. En 1923, la policía recibe el nombre de "Policía Nacional" y en 1925, con el apoyo de una misión francesa, son creadas las primeras escuelas de policía en Quito y Guayaquil.

Los cambios más importantes para la profesionalización de la policía se dieron en 1938 con el presidente Alberto Enríquez Gallo (1937-1938), quien es considerado el fundador de la policía como institución pública. En ese año, la policía cambió su nombre dos veces: primero se le denominó "Fuerzas de Policía", y pocos meses después recibió el nombre de "Cuerpo de Carabineros". La institución recibió una nueva estructura y jerarquía militar, consolidándose una especie de híbrido entre fuerza policial y fuerza militar, prueba de ello es que la primera ley sobre el personal de la policía se tituló "Ley de Situación Militar y Ascensos de las Fuerzas de Policía" (1938). En ese año también fue creada la Escuela Militar de Carabineros.

Durante el gobierno del Presidente Arroyo de Río (1940-1944) se generó una mayor militarización de la policía, estrategia que buscaba proteger a éste gobierno de las presiones políticas por parte de los militares, luego de la guerra contra el Perú y la firma del Protocolo de Río en 1942. En 1944, con la caída del gobierno de Arroyo de Río, ocasionada por una insurrección militar-popular, la policía sufrió otro cambio de nombre. En un intento por disminuir su carácter militar, pasó a llamarse "Guardia Civil Nacional". En 1946, por primera vez, la policía fue introducida en la Constitución y mencionada como policía civil.

1 En ese período, bajo las órdenes del Ministerio de Gobierno, la policía era utilizada como un instrumento de lucha contra los liberales.

La policía cambió de nombre algunas veces más. El Congreso Nacional, en 1951, volvió a otorgarle el nombre de "Policía Nacional". En 1973, el Presidente General Guillermo Rodríguez Lara la denominó "Policía Civil Nacional" y en 1975 el mismo presidente cambió nuevamente el nombre a "Policía Nacional". Sin embargo, a pesar de todos estos cambios nominales, su estructura organizacional, jerárquica, disciplinaria y doctrinaria siguieron siendo de tipo militar.

Organización

El Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, aprobado en 1998, define a la institución policial como un sistema jerárquico disciplinario. Esta jerarquía es piramidal y dispone una enorme distancia entre los policías en la base de la institución y los oficiales en el tope (ver organigrama). Los títulos de oficiales, así como los valores que organizan y orientan la institución son militares (ver cuadro 1). Además de estar subordinados a un código de disciplina draconiano², a los miembros de la fuerza policial se les niega los derechos reconocidos a los funcionarios públicos civiles, como el derecho a organizarse en sindicatos o asociaciones de funcionarios que apoyen reivindicaciones laborales y cambios en su sistema de seguridad social.

Desde la década de los años noventa, se intenta incorporar el respeto a los derechos humanos en la formación policial. Sin embargo, faltan medidas concretas que apoyen una visión de la policía como protectora de las personas y sus derechos. La introducción de cursos sobre derechos humanos en las mallas curriculares ha constituido un cambio importante, no obstante es incapaz de producir cambios en la acción policial dado que éstos siguen representando ideas y valores extraños a una doctrina institucional que permanece inamovible.

El artículo 187 de la Constitución establece que "los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a un fuero especial para el juzgamiento

2 La palabra "draconiano" se refiere a una ley, castigo o acto excesivamente severo o rígido.

Cuadro No. 1	
Población policial por grados	
Grado	Número
General Inspector	2
General de Distrito	9
Coronel	126
Mayor	242
Capitán	320
Teniente	523
Subteniente	1013
Subteniente Mayor	16
Suboficial Primero	525
Suboficial Segundo	849
Sargento Primero	2065
Sargento Segundo	2378
Cabo Primero	3840
Cabo Segundo	5630
Policía	15015
Total	32654
Fuente: Comandancia General de la Policía Nacional, Agosto 2005	

to de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales. En caso de infracciones comunes, estarán sujetos a la justicia ordinaria". La Constitución es ambigua en relación al juzgamiento de infracciones comunes cometidas en el ejercicio de labores profesionales. La Corte Suprema de Justicia ha emitido un pronunciamiento afirmando que en esos casos la justicia común sería la responsable. Sin embargo, esos casos siguen siendo llevados a la Corte de Justicia de la Policía, en gran medida por la reticencia de la justicia común a asumir esos casos, sea por el gran número de casos que ya tramitan o porque no quieren involucrarse en casos relacionados a una institución tan sensible a controles externos como lo es la policía. En un Estado democrático de derecho no es aceptable que ningún ciudada-

no acusado de cometer cualquier infracción común tenga la posibilidad de ser juzgado por un forum especial³.

La militarización de la policía también representa serios obstáculos a la rendición de cuentas de la institución. No existe un sistema transparente y eficaz de rendición de cuentas a la ley, a las instituciones democráticas o a los ciudadanos/as. El carácter militar de la institución promueve su aislamiento de la sociedad. En nombre de la seguridad interna, una serie de casos y temas son tratados como temas reservados. En general, el acceso a la información sigue siendo un problema pues la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información no se cumple con regularidad y eficacia.

Tanto la promoción del respeto por los derechos humanos, el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y el acercamiento a la comunidad (como una forma de acceder a una mejor comprensión de las necesidades y demandas sociales en términos de seguridad) pasan por la construcción de mecanismos de control efectivos.

La Policía Nacional, además del procedimiento de disciplina interna determinado por su Código de Disciplina (1998), cuenta con una Dirección de Control Interno encargada sobretodo del control administrativo. Sin embargo, para que los mecanismos de control interno sean eficaces, necesitan estar apoyados en una cultura institucional basada en valores democráticos que orienten el trato tanto hacia los ciudadanos como hacia sus propios miembros.

Dentro de las principales normas que rigen el accionar policial tenemos: la Constitución del Ecuador (1998); la Ley Orgánica de la Policía Nacional (1999); el Código de Ética Profesional (1992); y el código de Disciplina de la Policía Nacional (1998).

3 En los Juzgados de la Policía Nacional, entre 1985-1995, fueron iniciados 4.568 causas. Hasta 1995, apenas 4 tenían sentencias condenatorias. Fuente: Ministerio de Gobierno (1995).

Evaluación institucional

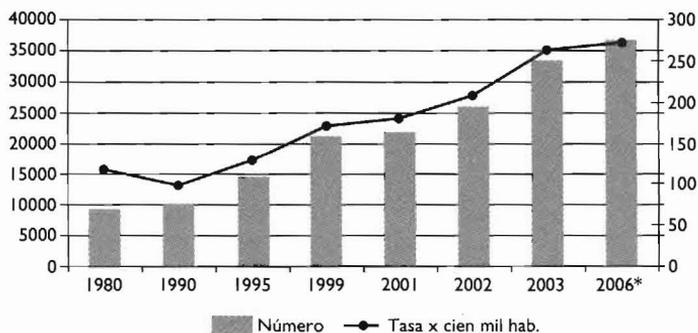
La Constitución ecuatoriana de 1998 (art. 183) establece una definición muy general de las funciones de la policía. La policía es definida como una fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía nacional⁴. Esto ha repercutido notablemente en su accionar, al punto que nos permite afirmar, en términos generales, que la Doctrina de Seguridad Nacional, basada en el combate a un enemigo interno, sigue orientando la forma de operar de la policía nacional. Sin embargo, el enemigo o amenaza pública que anteriormente tomaba nombre, cara y apellido en los grupos subversivos y adversarios políticos, es desplazado actualmente por la violencia y la delincuencia cotidiana (como homicidios, delitos contra la propiedad y las personas, narcotráfico, entre otras más).

El proceso de democratización en Ecuador no ha sido capaz de producir una política de seguridad pública y ciudadana que favorezca la prevención del delito en lugar de la represión; que sea coherente con los preceptos democráticos de representatividad de la comunidad, de sensibilidad frente a las demandas y necesidades públicas, y que permita la continua rendición de cuentas por parte de la comunidad y otras instituciones. Es decir, no ha sido capaz de promover una profunda reforma de la institución policial.

La forma de proceder de la policía contra la criminalidad frecuentemente contribuye a la confusión entre defensa y seguridad, en otras palabras, entre las funciones de las Fuerza Armadas y de la policía, permitiendo la continua militarización de la policía y la policialización de las Fuerzas Armadas. El carácter militar de la policía y su doctrina también son reflejados en la centralización organizacional y funcional de la institución. La policía está organizada en grandes cuarteles en una lógica coherente a la de protección del Estado y del orden público, sobre todo en un país con frecuentes manifestaciones públicas y polí-

4 En los casos de decretos de emergencia, frecuentes en la vida política del país, la policía es subordinada a las Fuerzas Armadas.

Gráfico I: Evolución del personal policial en Ecuador



Fuentes: Arcos y Palomeque (2003). Los datos del 2001 al 2006 son del "Cuadro de Recursos Humanos por sectores". Observatorio de Política Fiscal.
Elaboración: Daniel Pontón (2006).

ticamente muy inestable. En términos de logística y estrategia de acción, esa centralización no favorece a las acciones preventivas o está en concordancia con las necesidades y demandas específicas de los diferentes sectores de la comunidad a los cuales deben servir. Esto se ve reflejado al momento que realizamos una evaluación general de sus resultados.

En 1990, según fuentes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la tasa de homicidios en Ecuador se ubicaba en 10 homicidios⁵ por cada cien mil habitantes. Esta misma tasa había crecido en un 40% para el año 1996, mientras que para el año 2005 llegaba a 16 homicidios por cada cien mil habitantes. Si bien esta medida no es la más alta en la región andina, su incremento es preocupante.

5 En el Informe Técnico del BID (2002) se considera al homicidio como el indicador más usado para determinar los niveles de violencia en un determinado sector; ya que es el acto violento de mayor gravedad y visibilidad pública; aunque también se admite que no es la única forma de violencia posible. Los homicidios nos permite establecer comparaciones en el tiempo y en el espacio.

Paralelamente, la encuesta de victimización realizada por FLACSO en Quito, Guayaquil y Cuenca, en el año 2003, se observa que el aumento del robo y los asaltos a la propiedad y a las personas constituyen las mayores causas de temor e inseguridad en la ciudadanía. Si evaluamos las estadísticas de la Policía Judicial vemos que la tasa por delitos contra la propiedad⁶ subió desde el año 1995 de 320 denuncias por cada cien mil habitantes a 471,5 en el año 1999, mostrando ligeros descensos en los siguientes años, hasta llegar 369,5 en el año 2004.

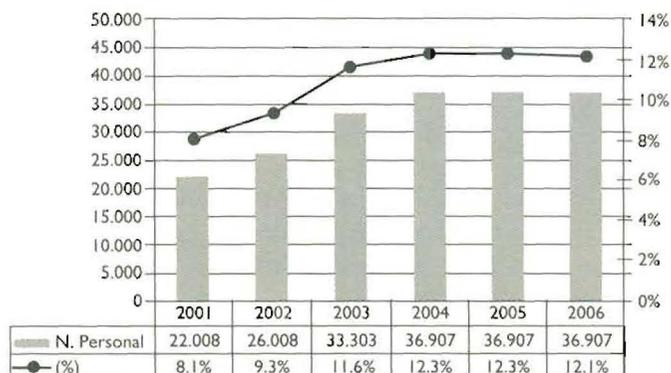
El incremento de estos índices delincuenciales y la consecuente inseguridad ciudadana, así como la presión que ejercen políticas internacionales como la lucha antidrogas promovida por el gobierno estadounidense, han tenido como consecuencia que el número de policías crezca en el tiempo. De esta forma, la tasa de policías por cada cien mil habitantes ha crecido en un 57,8% desde el año 1999 hasta el año 2006 (ver gráfico 1). En 1999, la provincia de Pichincha contaba con una tasa de 382,5 policías por cada cien mil habitantes, dos veces el promedio nacional en ese entonces, mientras que la provincia del Guayas se mantenía muy por debajo del nivel nacional, con una tasa de 116,9 policías. La provincia de Galápagos es la que mayor número de policías concentra con respecto a la población, tiene una tasa de 574,6 policías por cada cien mil habitantes⁷.

Por otro lado, según datos del Observatorio de Política Fiscal y del Ministerio de Economía y Finanzas, si bien el presupuesto asignado por el Estado a la policía se ha triplicado en los últimos seis años en montos brutos, su tasa de participación en el presupuesto nacional ha permanecido estable, creciendo dos puntos con respecto al año 2000

6 Los asaltos y robos no pueden ser considerados como medidas absolutas para evaluar la violencia. Los datos de delitos contra la propiedad y las persona muchas veces no son denunciados por alguna u otra razón (acceso al lugar de denuncia, razones culturales, entre otras). Esto genera un efecto de subregistro. Sin embargo, puede ser considerado como un termómetro para valorar la incidencia del delito en la población.

7 Lamentablemente estos datos no han podido ser actualizados por falta de información de la Policía Nacional.

Gráfico 2: Evolución del personal de la Policía Nacional y porcentaje de participación en la estructura de recursos humanos del Gobierno Central



Fuente: "Cuadro de Recursos Humanos por sectores (2001-2006)".

Observatorio de Política Fiscal.

Elaboración: Daniel Pontón (2006).

y manteniéndose sobre el 6% en los últimos cuatro años⁸. La participación del personal policial en la estructura de recursos humanos del gobierno central, desde el año 2000, creció cuatro puntos; es decir, pasa de 8,1% a 12,1% en el año 2006 (ver gráfico 2). La mayor parte de los recursos utilizados por la institución se van al gasto corriente (88%) y sólo el 12 % aproximadamente al gasto de capital o inversión.

Lo expuesto hasta ahora sin duda es una demostración de que las respuestas policiales al incremento de la violencia y la delincuencia no

8 Aquí no cuantifican los recursos recibidos por la policía por concepto de cooperación externa ni interna. A nivel interno el Municipio de Quito a través de la Corposeguridad ha entregado más de once millones de dólares a la Policía Nacional en los últimos tres años, que corresponde a más del 80% del presupuesto manejado por dicha corporación. El Municipio de Guayaquil también ha destinado fondos a la policía en calidad de cooperación. No se tiene datos de fondos internacionales que recibe la Policía Nacional pero es sabido que la cooperación en materia de narcotráfico es elevada por parte del gobierno estadounidense.

han sido eficaces ya que no responden al objetivo de la prevención del delito⁹. La policía parece responder más bien por medio de ciertas adaptaciones o modificaciones que obedecen a factores coyunturales, más que a condiciones estructurales. La sumisión de la policía ante la garantía del orden público, en pretexto de la seguridad estatal, la ha llevado a reproducir el modelo represivo de la Seguridad Nacional que se traduce en aumento del número de policías e incremento de recursos, sin contar con la debida evaluación o rendición de cuentas externas acordes a los parámetros de provisión de un bien público y sin obedecer a los criterios de costo beneficio y pluralidad en el proceso de toma de decisión. El gasto, si bien es necesario al momento de combatir la delincuencia, se canalizó en su mayoría al gasto corriente o pago de sueldos y no en la inversión y capacitación necesarias para la profesionalización de la policía en materia de prevención.

El tema policial ha sido constantemente tratado en base a lógicas populistas o clientelares que generan un impacto profundo en la opinión pública. Por ende, la ciudadanía tiende a ver como única salida al problema de la inseguridad el aumento del gasto y del número de efectivos policiales. La pregunta sería ¿Cuántos policías y dinero más hará falta para acabar con la delincuencia? Si la policía es una institución pública ¿Quién responde por su accionar? ¿Qué mecanismos de evaluación estamos aplicando?

9 Si bien la represión del delito es parte del trabajo policial prescrito por la constitución, esta función está ligada más estrechamente a una intervención ex -post, que busca el castigo y la restitución por medio de los preceptos de justicia o pena justa. Existen personas que creen que la represión es un buen ejercicio de prevención al afirmar simbólicamente la autoridad y la norma y al establecer un ejemplo en la población. Sin embargo, la experiencia en el campo de la criminología sugiere que la represión del delito no contribuye a la prevención, pues no logra bajar tasas de delitos y no constituye una pena útil. La prevención se presenta como la intervención ex-ante y extra penal. La policía también tiene prescriptivamente competencia sobre esta labor, sin embargo, el límite entre estos los campos de la represión y la prevención es cada vez más difuso, lo que evidencia la necesidad de una mayor y constante profesionalización policial para su correcta aplicación.

Relación policía-comunidad

Al momento de evaluar el accionar sería un error considerar que el mal funcionamiento institucional solamente surja y muera con la policía. Esto nos pone en la posición de entender a la policía dentro de una compleja red de relaciones donde los tres actores principales son el Estado, la policía y la comunidad.

Por prescripción legal la policía es un ente subordinado y obediente de los mandatos superiores del Estado. Esta obediencia ha estado constantemente supeditada al mandato político y ciertas formas históricas de ejercicio del poder (clientelismo, autoritarismo, corrupción). Es por eso que para entender a la policía en el Ecuador hay que tomar en cuenta que la institución se desenvuelve en un sistema social y político altamente excluyente e inequitativo, donde el concepto de ciudadanía y sociedad civil es hasta ahora privilegio de unos pocos. La dificultad de concebir una policía civil es en cierta medida producto de este problema histórico ya que se privilegia el control, la represión y la prevención (mediante el agotamiento de oportunidades) en el tratamiento de la delincuencia. Esto hace que el modelo policial en Ecuador sea extremadamente rígido, vertical y obsoleto en su accionar.

Estos elementos repercuten en el desempeño institucional de la policía que según autores como Cheves (2000) caracterizan un modelo policial hegemónico en América Latina, y no sólo en Ecuador. Dentro de los principales problemas que surgen como consecuencia de este modelo tenemos: un sistemático sentido de descontrol y desprotección ciudadano frente a la delincuencia, violaciones a los derechos humanos, corrupción, pérdida de identidad, influencia política, una estructura institucional inadecuada que no responde a las demandas ciudadanas, y sobre todo el más importante, un distanciamiento de la comunidad.

Este distanciamiento producto de la histórica rigidez y verticalidad del sistema policial en el Ecuador promueve un tipo de relación social que se ha solidificado en el tiempo y se convierte en un problema estructural, que no se presenta de forma evidentemente en las

macroestructuras sociales. Este tipo de relaciones se expresan en la manera de pensar y resolver las cosas de las personas, que constituyen comportamientos muchas veces inconscientes, es decir, que forman parte de la costumbre. Esto incide fuertemente en el establecimiento de agendas políticas de los gobiernos y las autoridades y son factores que legitiman muchas de las acciones públicas.

A continuación, vamos a evaluar algunos datos que nos revelan en parte la compleja relación policía comunidad.

Según la encuesta ENACCPOL realizada a nivel nacional por el INEC en el año 2005, el 72,6 % de los encuestados respondieron tener poco y nada de confianza en la Policía Nacional y el 58,3 % respondió que ve poco comprometida a la policía como parte de la comunidad. Estos datos pueden ser ratificados por la encuesta de victimización realizada en FLACSO en el año 2003, pues más del 80% de los encuestados/as en Quito Guayaquil y Cuenca evalúan la actuación de la policía entre regular y mala.

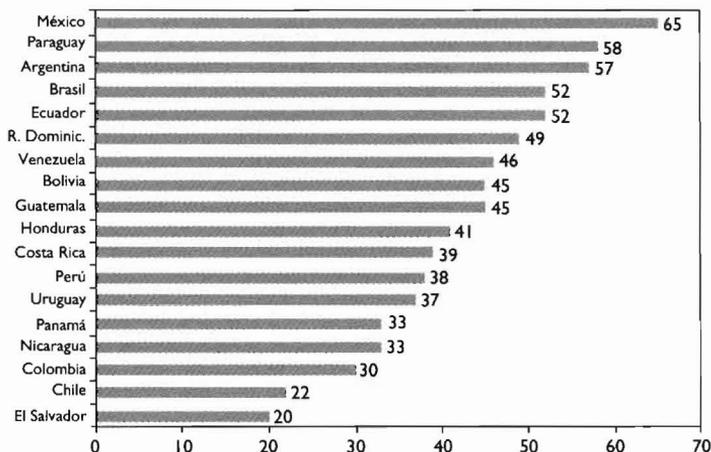
Frente al tema de la delincuencia la encuesta del INEC (2005) revela que el 37,9% de los encuestados/as considera que la delincuencia es el principal problema al que se enfrentan los/as habitantes cotidianamente. El 72,2 % responde que la delincuencia ha aumentado en el último año y el 56,7% cree que seguirá aumentando. Estos datos demuestran que entre la ciudadanía predomina una sensación de impotencia y frustración frente al problema de la inseguridad, que conlleva a una suerte de conformismo ciudadano.

Por otro lado, cuando se les pregunta quién es el principal responsable frente al problema, el 54% responde que es el gobierno y el 31,7 % cree que es la policía. Esta asociación guarda cierta lógica pues generalmente se identifica a la pobreza y la falta de educación como las causas principales de la delincuencia, problemas que en gran medida son responsabilidad del gobierno.

Según esta misma encuesta, el 40,1% de los hogares había sido víctima de un acto delictivo. De estos hogares, casi el 60% no denunció el problema ante la policía. Cuando se les pregunta la razón por la cual no realizaron una denuncia, el 36,4% respondió que se debía a la falta

Gráfico 3: Probabilidad de sobornar a un policía Totales por país - 2004

P. Imagine que un amigo suyo extranjero, que no conoce nuestro país, le preguntara qué posibilidades hay aquí de poder sobornar a policías para evitar una detención ¿Qué le diría Ud.? "Aquí sólo tiene muchas probabilidades" más "Tiene bastantes probabilidades"



Fuente: Latinobarómetro 2004: n = 19.605

de confianza en la policía. Las encuestas de victimización realizada por FLACSO (2003), demostró que el 82% de los que no denunciaban daban como razón principal que la policía no hacía nada¹⁰.

En cuanto a los problemas que atraviesa la policía es preocupante ver cómo el 44,5% de los encuestados/as respondió que las actitudes más negativas identificadas en el cuerpo policial durante el último eran

10 De esta brecha considerable pueden surgir varias hipótesis. Una de ellas que la encuesta de FLACSO (2003) fue hecha en las ciudades principales y la del INEC (2005) en todo el país. De aquí se puede decir que la desconfianza en la policía es mayor en las ciudades que en el campo. Otra hipótesis puede ser la estructura de la pregunta en sí, o que la confianza en la policía está mejorando, entre otras más.

la corrupción y la recepción de coimas. Estos datos no difieren mucho de lo que muestra la encuesta latinobarómetro (2004), según la cual el Ecuador ocupa el cuarto lugar, junto a Brasil, en la lista de países en los que existen mayores probabilidades de sobornar a un policía, según la percepción de sus habitantes (ver gráfico 3). En la encuesta de FLACSO (2003) la policía se ubica en el primer lugar en una lista de instituciones que se cree pediría obsequios, dinero o favores.

En cuanto a las soluciones contra la delincuencia, la encuesta del FLACSO (2003) muestra que casi el 50% de los encuestados/as cree que se debe endurecer las penas y poner sistemas de vigilancia para disminuir la delincuencia. Estas medidas si bien no hacen mención a la policía directamente, están relacionadas al control punitivo de la sociedad, campo en el que la institución policial tiene un peso especial. Esto a pesar de la desconfianza y escepticismo demostrado frente a la institución policial en sus respuestas anteriores.

Cuando se les pregunta qué harían en caso de atrapar a un delincuente, el 51,8% respondió que se lo debe entregar a la policía, mientras que un 29,2% respondió que primero se le debe castigar antes de entregarlo a la policía. Con esto se puede ver que la justicia por mano propia tiene una significativa y peligrosa importancia entre la población como alternativa de justicia; es decir, se piensa más en el castigo punitivo que en la prevención.

Al momento de iniciar cualquier tentativa de reforma es necesario tomar en cuenta la compleja relación entre policía y comunidad que se ha articulado históricamente. Esta relación está basada más en la costumbre que en el ejercicio ciudadano de derechos y en las responsabilidades civiles (tanto de la comunidad como de la policía). En las encuestas del INEC, cuando se pregunta qué se puede hacer para mejorar la imagen de la policía el 33,2% sugiere una mejor capacitación y el 31% responde que se debe controlar la corrupción. Estas respuestas son de orden más normativo y si bien dan algunas pistas valiosas para el mejoramiento de la acción policial no toman en cuenta la necesidad de mejorar lazos ciudadanos, que constituye la única forma de romper con este tipo de relaciones basadas en la costum-

bre que a su vez se han convertido en uno de los principales problemas de la inseguridad ciudadana.

A modo de conclusión

Un control democrático de la policía que conlleve a la promoción de una política de seguridad que respete los derechos y responda a las necesidades de la sociedad, debe ser efectuado a través de la combinación de múltiples mecanismos de control interno y externo. A nivel interno se hace necesaria la creación de un código de conducta de los funcionarios/as responsables de la aplicación de la ley que incorpore la legislación internacional existente, auditorías internas, la promoción de una cultura institucional democrática, entre otras.

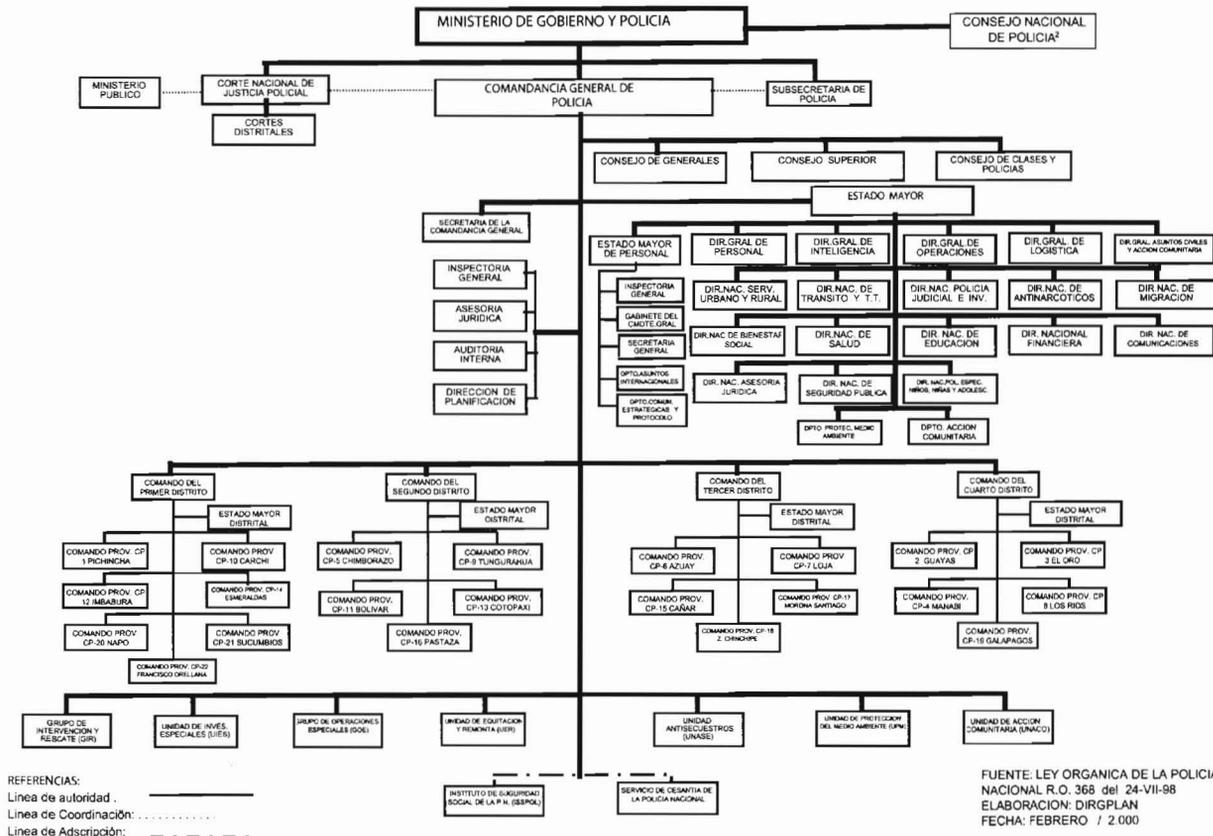
El control externo empieza por una adecuada legislación y el establecimiento de mecanismos eficientes de reclamos civiles y órganos de investigación independientes. Es fundamental la existencia de una Defensoría del Pueblo funcionando plenamente y cumpliendo sus atribuciones, pues constituye un mecanismo esencial para el control de la corrupción y del abuso de poder por parte de miembros de la institución. También es imprescindible el establecimiento de una comisión sobre seguridad pública y ciudadana en el Congreso Nacional que reciba periódicamente informes sobre la institución policial conjuntamente con la Comisión de Derechos Humanos. Asimismo, cumplen un papel importante en el monitoreo de la institución policial las organizaciones no-gubernamentales y las diferentes organizaciones de la sociedad civil que abordan temas de transparencia, gobernabilidad, corrupción y derechos humanos. La incorporación de la legislación regional e internacional existente referente a los derechos humanos y a la conducta de los funcionarios/as responsables por la aplicación de la ley también refuerza el marco jurídico del país y contribuyen a una cultura democrática y de respeto a los derechos.

En este marco, las propuestas de reforma de la policía que buscan su mayor profesionalización y eficacia deben tener como objetivo: (1)

la desmilitarización de la policía; (2) su despartidarización; (3) la creación de mecanismos de rendición de cuentas y; (4) el establecimiento de una política de seguridad pública y ciudadana por parte del Estado.

La responsabilidad del Estado para el diseño de una política integral de seguridad pública y ciudadana no puede ser delegada a la institución policial de forma exclusiva. Para la formulación de una política de seguridad democrática sensible a las necesidades de la población es fundamental la participación de los varios actores involucrados: Ministerio de Gobierno, Policía Nacional, Congreso Nacional, gobiernos locales, representantes de la comunidad, ONGs y diferentes sectores de la sociedad civil, etc. Sin embargo, es necesario aclarar y definir el papel y responsabilidad de cada uno de esos actores. En el caso de la institución policial, ésta debe ser entendida principalmente como un instrumento de la política de seguridad.

Organigrama estructural de la Policía Nacional del Ecuador



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