

En la encrucijada: ¿Hacia donde va la cuestión policial ecuatoriana?

Bertha García Gallegos

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Ecuador
bjgarcia@uio.satnet.net

Cita sugerida: García Gallegos, B. (2014). En la encrucijada ¿Hacia donde va la cuestión policial ecuatoriana? *Cuestiones de Sociología*, nº 10, 2014. Recuperado de:
<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a07>

Resumen

Los procesos de reforma policial en América Latina han sido impulsados por el interés de estandarizar las buenas prácticas policiales, en sociedades de baja gobernabilidad, democracias endebles propensas al autoritarismo. Se cuenta con un extenso bagaje de conocimientos, modelos y manuales, pero las recomendaciones caen en el “deber ser”. Hay aspectos que se ignora: procesos institucionales internos; las reformas se imponen desde “afuera”; el peso de los aspectos ideológicos de los “reformadores” y en general las pugnas de poder entre tendencias. El artículo enfoca las reformas policiales en curso en el Ecuador desde 2007. Queda la impresión de que lo que está en juego es el Control por sí mismo y no la Seguridad.

Palabras Claves: Reforma Policial, Políticas de Seguridad, Políticas Públicas

Introducción

Como institución del control público, en un momento en el que los estados modernos -por fuerza de la globalización- se encuentran sometidos a cambios importantes en sus atribuciones de orden público interno y defensa exterior, la Policía no debe ser analizada por sí misma sino más bien en relación con la naturaleza de las relaciones políticas que la gobiernan dentro del ámbito de la seguridad y el orden público.

Los aspectos institucionales internos de la Policía también interesan por las inercias que produce la adhesión a culturas institucionales largamente sostenidas, las resistencias al cambio y las específicas relaciones de poder entre las jerarquías cualesquiera sean los modelos policiales. La mayoría de las veces, estos factores escapan a las observaciones y miradas más acuciantes de investigadores, funcionarios de gobierno y asesores. Desde hace más de una década, los procesos de reforma policial en América Latina se han diseñado o aplicado en las distintas latitudes, impulsadas por el interés de estandarizar las

buenas prácticas para dar respuestas a los problemas de gobernabilidad de una región por demás diversa. Estudios pioneros, análisis de casos estatales, subregionales y otros más específicos, constituyen un extenso bagaje de conocimientos, estadísticas, modelos y manuales de gestión, propuestas de política pública y recomendaciones de diverso género.

A pesar de todo, no resulta fácil elaborar un diagnóstico de las reformas realizadas que resista una vigencia ni siquiera en el corto plazo (Frühling, 2003) Mientras aumentan los estudios de casos nacionales, regionales u otros más específicos, gran parte de las recomendaciones quedan en el ámbito del “deber ser”. Hay otros aspectos que interesa tener en cuenta, las reformas policiales casi no ocurren al interior de la institución; si bien frecuentemente se generan procesos o movimientos internos, doctrinarios u operativos, que proceden de experiencias personales de los oficiales o agentes, generalmente pasan desapercibidos. Los proyectos en curso en la mayoría de países se ejecutan “desde afuera” de las instituciones policiales. Al momento, casi todos los países ensayan reformas conjuntas que involucran a las Fuerzas armadas en operaciones policiales. Los Estados recurren abierta o solapadamente al uso de agentes de seguridad privada en papeles antes destinados a las fuerzas estatales o a los funcionarios políticos del Estado. Está además el complejo de asesores nacionales e internacionales convocados a estos procesos y los resultados dependen también de sus orientaciones ideológicas que en el caso del Ecuador están dadas por su pertenencia al ALBA. El interés por el tema viene a propósito de las reformas policiales que el gobierno actual del presidente Rafael Correa, a los siete años de su gobierno -auto identificado como revolución ciudadana y socialismo del siglo XXI- y con miras a una prolongación indefinida en el poder, se apresta a completar.

Tales reformas están inscritas, según el régimen, dentro de un Sistema de Seguridad Integral, bajo una nueva plataforma de Entidades de Seguridad, entre las que se incluyen reformas sustanciales que atañen a las Fuerzas Armadas e introducen, además, otros entes de carácter no militar y policial. Todo ello para responder a la problemática de inseguridad compleja que presenta el país y a la necesidad de mantener los altos índices de popularidad de gobierno que ha visto como un peligro los avances de la oposición en las elecciones seccionales del 23 de febrero de 2014. Un factor crucial para mantener su imagen política es lograr que la ciudadanía tenga una imagen de que el gobierno es capaz de reducir el alto índice delincencial. (1)

La perspectiva revolucionaria socialista del siglo XXI del gobierno del presidente Correa, había llevado a una nueva Constitución de corte garantista aprobada en octubre de 2008 e impulsada sobre todo por grupos progresistas de la sociedad civil –Derechos Humanos, ambientalistas entre otros. Ya en la práctica, a partir del primer año de gobierno, los

sectores más garantistas se retiraron o fueron apartados del entorno político inmediato. Los apremios por promover los cambios, facilitados por una coyuntura de bonanza económica y los altos precios del petróleo, llevaron al régimen a adoptar medidas emergentes por decreto ejecutivo, consideradas autoritarias por quienes advierten que se ha limitado la libertad de expresión. Un hecho clave para los cambios de orientación gubernamental fue la revuelta policial de septiembre de 2010 esgrimida por el oficialismo como un intento de golpe de Estado. Una vez refrendado el régimen en las elecciones presidenciales de 2012, las nuevas medidas han tratado de suavizar o eliminar los aspectos más garantistas de la Constitución de 2008 y de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (R.O. Suplemento 35 de 28-sep-2009). En 2014 se aprobó el nuevo Código Penal (R.O. No.180, Enero 2014) considerado como excesivamente punitivo por los críticos. También la Ley Orgánica de Comunicación (R.O. No. 22, Junio 25, 2013) provoca una fuerte resistencia por parte de los medios privados ante la tendencia a controlar y centralizar la información y la opinión pública.

Cabe pensar que, como nueva fuerza política, surgida de las movilizaciones ciudadanas callejeras entre 2000 y 2004 por el descontento con los partidos sobrevivientes de la reconstrucción democrática de 1979, luego de una larga dictadura militar, Alianza País, coalición del actual gobierno, no haya previsto la profundidad de los riesgos y amenazas a la Seguridad que empezaron a visualizarse con más claridad desde los inicios de la década y a convertirse en la principal demanda política de los ciudadanos. De allí que sus primeras medidas en materia de defensa militar y seguridad –entre 2007 y 2010 - puedan ser leídas como constituidas sobre la marcha y elaboradas bajo los apremios coyunturales. Sin embargo, cualesquiera sean las intenciones iniciales, no es menos cierto que lo hecho ha bastado para remover los cimientos de un sector evidentemente atrasado como el policial en particular y la Seguridad, en general.

En este artículo se analizan los resultados de tales acciones sobre los procesos de transición del modelo policial tradicional. Se privilegia una perspectiva de análisis político, asumiéndolo al nivel de las prácticas, como un campo de relaciones contradictorias entre fuerzas sociales, bajo las condiciones objetivas y subjetivas que han operado históricamente sobre la institucionalización de las formas de entender lo que se considera por orden público, por conducción de las fuerzas estatales sobre todo de la Policía, y sobre sus procesos de constitución y cambio. Sin más, analizaremos de manera simplificada los factores que han sostenido el modelo policial tradicional hasta ahora, las consecuencias de los procesos de reforma en ciernes y las perspectivas de los cambios implementados o en

vías de implementación, enmarcados en las tendencias y circunstancias, regionales y nacionales frente al crecimiento del delito y a la inseguridad.

I. Puntos de partida

Para apreciar el alcance de la cuestión policial en estos días, retornamos la idea de que lo que está en juego además de las orientaciones políticas de los actores es también la cultura política expresada en la opinión pública indicativa de las diversas maneras de entender, difundir, tolerar las situaciones de inseguridad. Es preciso recordar que en este sentido, a causa de los problemas fronterizos sostenidos por el Ecuador con el Perú, los gobiernos y los ciudadanos habían estado más cerca de las cuestiones de la defensa territorial del Estado, prácticamente hasta fines de la década de los 90 y, tardíamente, en relación con otros países de la región, aquí se empezaron a advertir las problemáticas delincuenciales cuando ya éstas se habían instalado fuertemente en el territorio nacional. Virtualmente, el país había registrado un fuerte estancamiento en materia de doctrinas y operaciones de seguridad pública, delincuencia y otros temas concomitantes.

Por otra parte, la institución policial ha sido percibida no solo por los ciudadanos comunes sino también por los analistas como si no perteneciera a nadie; se la ha visto como un agente represor por sí mismo o en el mejor de los casos, como pacificador o azuzador de luchas callejeras. Mientras que las fuerzas militares sí han sido visualizadas como fuerzas del Estado pero no es menos cierto que el propio Estado ha sido apreciado más por sus dimensiones militaristas que jurídicas, enaltecido por el recuerdo de batallas y héroes y no por la calidad de sus procesos constitucionales (el Ecuador lleva 20 Constituciones con la del 2008). Como operadores directos de las armas, los militares habían logrado construir altos niveles de autonomía, ideologías propias y todo un entramado de mecanismos que lograron mantenerlas a salvo de los efectos inmediatos del poder gubernamental –procesos decisivos cruciales, educación y capacitación, aspectos administrativos y estructuras de mando, frente a ministerios de defensa, crónicamente débiles tanto en aspectos políticos como administrativos. La Policía, por el contrario, no ha logrado tener conductas independientes; y en el plano operativo, que es el que se muestra al público, se han mantenido con pocas opciones de discernir claramente entre lo que es una orden institucional de otra discrecional. (2)

II. El modelo tradicional de policía

Las constantes políticas del Ecuador han sido la inestabilidad y la tendencia al corporativismo. Ecuador es un país pequeño pero poco integrado socialmente. Movimientos,

organizaciones, partidos y proyectos políticos no han podido sostenerse en el largo plazo. Si bien exento de violencias sociales radicales como sus vecinos, Colombia y Perú, la tendencias al populismo y al militarismo ha sido una derivación común presente en casi todas las etapas de su historia republicana y han incidido en la configuración de una cultura autoritaria, donde los ciudadanos legitiman mejor a las dictaduras que a los periodos democráticos. Los procesos de cambio institucional del Estado se han facilitado en los periodos de crisis y sus correspondientes salidas autoritarias. La tónica del poder oligárquico basado en las exportaciones agrícolas, en sus variantes regionales permaneció hasta la década de los setenta en el siglo XX cuando el inicio de las exportaciones petroleras permitió al Ecuador integrarse al mundo con una economía con dimensiones más rentistas que productoras, y un Estado patrimonial petrolero ausente de políticas de participación social.

En ese contexto, las instituciones surgieron casi por inercia, mediante la inclusión de variantes modalidades del entorno regional. En lo que respecta al control delincencial y al estatuto policial, durante la República desde 1830 cuando la porción de territorio que es hoy Ecuador se independizó de la Gran Colombia, se insertó el modelo europeo continental, acentuado luego por la asesoría francesa –introducida en el Ecuador específicamente por el presidente Gabriel García Moreno (1861-1865 y 1869-1875) que practicó un autoritarismo ilustrado. Sin embargo, prevalecieron las tendencias moralistas e inquisitoriales coloniales incluso a pesar de la revolución liberal de Eloy Alfaro (1905-1910) que se empeñó en establecer un estado laico. Delito y pecado resultaban sinónimos en una sociedad clerical y las prácticas policiales se mezclaban tácitamente con las religiosas filantrópicas del ámbito salud-enfermedad (Landázuri Mariana, 2008)

Históricamente la Policía de fuerza fue producto de la segunda profesionalización de las fuerzas armadas que ocurrió entre 1920 a 1925 con la concurrencia de una misión italiana que vino al Ecuador para desarrollar las armas de artillería, caballería, aviación militar y carabineros. (3) En 1938 fue refundada durante la dictadura militar de Alberto Enríquez Gallo, con funciones más independientes de las militares. En 1941 Ecuador sufrió una derrota militar frente al Perú, lo que acentuó las tendencias nacionalistas y causó un hondo sentimiento de frustración en las siguientes generaciones hasta 1998 en que otra victoria militar –esta vez del Ecuador- permitió zanjar definitivamente los conflictos con el vecino. En la práctica, el tema fronterizo con el Perú largamente sostenido desde 1930 llevó a que los problemas limítrofes fueran sacralizados en la conciencia popular, prestos a ser manipulados por los gobernantes civiles, las dictaduras y las cúpulas militares, convirtiéndose en un elemento más del populismo como tendencia política permanente.

Esta misma situación tuvo como consecuencia el mantenimiento de las Fuerzas Armadas en altos índices de popularidad y de una cerrada relación con la ciudadanía que en momentos críticos llegó a demandar a los militares el liderazgo político del que carecían los civiles. Desde la década de los sesenta, los militares introdujeron la doctrina de la Seguridad Nacional y redefinieron el “enemigo interno” según sus propias apreciaciones. Las sucesivas constituciones establecieron las misiones militares y policiales, como de defensa de la integridad e independencia de la nación y garantes de la seguridad y el orden público, respectivamente; todas, menos la última -2008- consideraron a la Policía como fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas. En la práctica, y no sin inconvenientes y conflictos el destino policial quedó fundido con las fuerzas militares y su accionar en las tareas de orden público como cuerpo antimotines, acuartelada, jerarquizada, mano rápida y prácticamente cuarta fuerza militar a merced de los mecanismos de decisión de Reglamento de Seguridad Nacional cuyo texto ningún político civil conocía. Por cierto que no faltaron proyectos de ley listos para ser enviados a la consideración del Congreso Nacional en la primera oportunidad para sellar con la ley aquello que ya era realidad en los hechos. Dado que los ministerios de gobierno a cargo de la policía han sido a su vez, de política, municipalidades y cultos, tampoco la Policía encontró en el régimen civil un espacio político que la gobernara de acuerdo con su naturaleza institucional. La situación se dio de tal manera que podría decirse que el control policial quedó prácticamente en manos de la institución militar.

Bajo estas condiciones se constituyó un modelo típico ideal de policía que respondía a las características siguientes: dependiente doctrinaria y operativamente de las Fuerzas Armadas, carente de gobierno político civil, de orden público coercitivo; no preventivo, jerarquizado, centralizado y de mando único, sometido al Reglamento de la Ley de Seguridad nacional que mantenía un sistema de decisiones que excluía al poder político y carente de identidad institucional.

III. Innovaciones policiales por cuenta propia vs. gobiernos locales

Desde mediados de los noventa, miembros de grado intermedio de la institución policial plantearon medidas reformistas no necesariamente acogidas por sus superiores ni por las autoridades políticas. Las luchas contra grupos insurgentes practicadas en conjunto con las fuerzas armadas durante el gobierno de Febres Cordero dejaron como saldo una imagen institucional deteriorada, (4) motivó denuncias de organismos de Derechos humanos nacionales e internacionales (Alston Filip,2010) La pérdida de imagen fue tal que conmovió internamente a la oficialidad que sobre estas bases promovió un movimiento o más bien una tendencia de renovación doctrinaria y operativa que empezó por repudiar la formación recibida dentro de los marcos de la seguridad nacional. Con la influencia de experiencias

internacionales sobre prácticas policiales democráticas, se interesaron por introducir los principios de policía comunitaria a través de mecanismos como el “Operativo 112”, organización de los 112 barrios populares de Quito para educar a la población en medidas de prevención contra el delito común. El apoyo popular masivo que recibieron les impulsó a repudiar frente a la Asamblea, que preparaba una nueva Constitución en 1998, un proyecto de las Fuerzas Armadas para incluir a la Policía como cuarta fuerza militar. Entre 2004 y 2008 ensayaron consultas ciudadanas, seminarios y coordinaciones con corporaciones civiles, empresas y universidades, que culminaron con la propuesta de un “Plan estratégico de modernización y transformación integral de la Policía 2004-2014”. El Plan quedó trunco por falta de asignación de fondos del gobierno central, pero fue oportuno para inducir un cambio de mentalidad doctrinaria al interior de la misma institución.

La experiencia acumulada condujo a que en 2008, frente a una nueva coyuntura constitucional impulsada por el gobierno correísta y su movimiento Alianza País, los jefes policiales propusieran un plan de reformas constitucionales. Entre las peticiones constaban la definición de la institución policial como “civil, armada, jerarquizada pero descentralizada operativamente”, las misiones institucionales en la protección de la seguridad pública y ciudadana y la omisión de la subalternidad policial hacia las Fuerzas Armadas (5) Efectivamente esas peticiones quedaron recogidas en la Sección “De las Fuerzas del Estado” (Constitución 2008, Arts. Del 158 al 163).

Casi simultáneamente, otro movimiento de reforma policial fue impulsado de manera indirecta entre el 2003 y el 2008 por los proyectos de seguridad ciudadana propuestos por los gobiernos locales. El movimiento policial proponía las operaciones de Policía comunitaria en un marco de Seguridad Pública; mientras que el municipalista introdujo los conceptos y prácticas de la Seguridad Ciudadana. (García, 2013) Para entonces el desbordamiento de la problemática delincriminal y efectos de la ejecución del Plan Colombia, con su secuela de instalación de bases guerrilleras clandestinas, presencia de sicariato y bandas delictivas, hostigamiento a las poblaciones – además del número creciente de refugiados y desplazados- había saltado a las ofertas electorales en los comicios municipales de 2002. Los procesos municipalistas que incluyeron a las ciudades de Guayaquil, Cuenca y Loja con el ejemplo del municipio de Quito, a cargo del Gral. (r) Paco Moncayo -connotado estratega militar de la guerra del Cenepa con el Perú, 1995- introdujeron los conceptos de seguridad ciudadana y las experiencias de las ciudades de Cali, Medellín y Bogotá.

El dinamismo que adoptó el modelo municipalista que empezó a regir gracias a los procesos de descentralización administrativa del país a partir de la Constitución de 1998, fue favorecido por la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, promulgada el

22 de octubre de 1997 (Ley 27 R.O. 169, 8-X-97) La ley disponía entre cosas la asignación de fondos considerables para los gobiernos locales (municipios y concejos provinciales) que quedaban facultados para pedir competencias al gobierno central, imponer tasas especiales para la seguridad en su jurisdicción y legalmente facultados para obtener créditos directos de los organismos multilaterales con el fin de servicios básicos a sus poblaciones.

Para la Policía, según fuentes testimoniales, esta era una oportunidad de profundizar el modelo de policía comunitaria, por lo que la institución se convirtió en el vínculo entre las vecindades urbanas con la gestión municipal. La introducción de elementos tecnológicos de vigilancia, la puesta en marcha de servicios policiales como los ECU 19, la organización barrial, quedaron inscritos en procesos de planificación que se dispusieron a enlazar desde las alcaldías los diversos planos de gestión (nacional, local, institucional), colocando en el mismo nivel político al municipio y a las funciones del Estado, Judicial y Ejecutivo.

En el caso del Ecuador esta perspectiva es explicable por la crisis política de la época, que relegó el liderazgo nacional a favor de los liderazgos locales, favorecidos por la Constitución de 1998 (asumida como la Constitución neoliberal) y la ley de descentralización pensada para facilitar la privatización de la gestión pública en varios sectores. Existen elementos para pensar que los municipalistas intentaban sin éxito plantear un recurso para subordinar a la Policía al mando de los alcaldes. Lo que sí hicieron es gestionar la dotación de más policías y en el caso de Guayaquil contrataron agencias de seguridad privada para vigilar los espacios públicos, provocando fricciones constantes con el gobierno. (6)

IV. El retorno al centralismo; la seguridad integral desde arriba

Con el advenimiento del gobierno de Alianza País, en enero de 2008, el modelo municipalista en rápida expansión entró en pugna con las estrategias centralizadoras emanadas de las disposiciones sobre la planificación de la gestión pública de la nueva Constitución (Arts. Art. 279 y 280) El mandato constitucional en la organización del sector público ha sido acompañado por un estilo político también centralista que pretende realizar cambios rápidos, dependientes del carisma de Correa, de sus sucesivos triunfos electorales a nivel nacional desde el 2006 y de la disposición de recursos prestos a invertirse en el desarrollo y la propaganda oficial. Ni bien asumió el poder, el gobierno correísta, advirtió que la cuestión de la Seguridad era un asunto estatal, dejando a los municipios lo que deben hacer (velar por el ornato de la ciudad, mantener los espacios públicos en adecuadas condiciones de iluminación y salubridad) Recuperar lo antes posible, desde arriba. el liderazgo político nacional arrebatado por los gobiernos locales, no dejó de generar pugna

de poderes con los alcaldes más emblemáticos del país (Quito, Guayaquil) ajenos al Movimiento Alianza País.

La política de Rafael Correa ha intentado posicionarse en contraposición tajante con lo que considera la "vieja política" (todos los poderes fácticos que han gobernado al país según su discurso) y como portavoz de una revolución ciudadana socialista., aunque eso ha significado desatar sobre la marcha, la naturaleza garantista de la Constitución. Un análisis de los resultados de su gobierno en esta materia rebasa los alcances de este artículo por lo que nos limitaremos a mostrar el impacto inmediato de la dinámica centralista en el ámbito de la Seguridad y la reubicación del sentido de las prácticas de política pública al respecto. Durante su gobierno se inauguraron nuevos ministerios -Seguridad Interna y Externa; Interior, a cargo de la policía y la seguridad ciudadana; Justicia, junto con los planes, programas, introducción de tecnologías de vigilancia de alto nivel, movilización de los comités de apoyo a la revolución que se mezclaron o interpusieron con las antiguas brigadas barriales, todo ello con una considerable inyección de recursos (Arcentales, 2011) (Chuquimarca, 2013)

Según el Observatorio Fiscal, en 2006, el Presupuesto del país fue de 8.500 millones de dólares; en 2014, de 34.300 millones de dólares. El PIB de 2012, basado en la inversión pública 8 a una tasa del 10 % fue de 3.28. Se compara con el de Perú que con una inversión pública de 5.6 alcanzó una tasa de crecimiento de 6. %; la diferencia está sobre todo en la inversión privada. El 80 % está reservado a gasto corriente de la administración Pública. En cuanto al gasto en defensa, según el Banco Mundial, en el período 2009, 2013, el Ecuador tuvo un gasto en relación al PIB de 3.1, comparado por ejemplo con Colombia que el mismo período fue de 3. %, y Chile del 2.0. Según el Instituto de Investigación de Paz de Estocolmo, el valor medio del gasto militar del Ecuador, desde 2010 a 2012 fue de 3.57 por ciento del PIB, con un *mínimo de 3.4 por ciento en 2012* y un *máximo de 3.7 por ciento en 2011*. (The Global Economy, 2012) En cuanto al gasto en Seguridad, hemos podido ubicar la siguiente relación con el gasto social para el 2012.

El gobierno ha recurrido a la Seguridad Privada para el resguardo de edificios públicos, servicios de seguridad en eventos masivos, seguridad del Sistema Jurisdiccional del Estado y otros (antes a cargo de la Policía Nacional) El Decreto Ejecutivo Núm. 632, de enero de 2011, dispone, en su artículo 2, que "el personal policial de línea se dedicará exclusivamente a las actividades operativas contempladas en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional (...)". En consecuencia, el presupuesto en el Ministerio de Relaciones Laborales para la protección privada pasó de USD 726 334 a 984 287. (Min. Finanzas, 2012). La tendencia concentradora ha sido reforzada por la Comisión de Estadísticas de la Seguridad

CEASI, entidad creada para apoyar “ el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas y estrategias intersectoriales, no solo desde resultados estadísticos sino hoy a partir de la investigación científica, estudios y análisis de seguridad “; a partir de la cual se ordena la homologación de toda la información que generan las diferentes instituciones y organismos que usualmente difundían cifras, datos sobre delitos, violencia e inseguridad a nivel local y nacional. (Nuestra Seguridad, Núm. 17, 2014)

La decisión de incluir a las Fuerzas Armadas fue corroborada en enero del 2013 al firmar los ministerios de Defensa e Interior un convenio interinstitucional para conformar el Comando Estratégico Conjunto de Seguridad Ciudadana y ejecutar operativos integrados entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional, con lo cual prácticamente se vuelve al estado inicial, cuando el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, manejaban el tema de la seguridad interna desde la perspectiva de la doctrina de la Seguridad Nacional ((Chuquimarca, 2013).

Si bien las reformas en marcha demuestran que la seguridad ciudadana ha sido un tema de prioridad para el gobierno, las cifras delincuenciales y las percepciones de inseguridad de los ciudadanos siguen generando cuestionamientos a las políticas implementadas. De acuerdo a los datos del Latinobarómetro 2012, el 33% de los encuestados afirman que el problema más importante en el Ecuador es la delincuencia y la inseguridad pública ((Chuquimarca, 2013, pág. 12) La tasa de homicidios en Ecuador -según el Global Report on Homicides- es de 18.2, tasa comparable con la de México que fue de 18.1 aunque la tasa de victimización en México es la más alta de la región (42%). Otro dato que llama la atención de manera significativa es el elevado porcentaje de delitos con violencia que los encuestados afirman haber sufrido, Ecuador presenta el más alto porcentaje de toda América Latina con un 56% de delitos perpetrados con violencia a pesar de que los encuestados consideran que aún es un país bastante pacífico (Chuquimarca, 2014). También ha disminuido en dos años la confianza en la capacidad del gobierno en resolver el problema de inseguridad, de 72 % en 2011 al 55 % en 2013.

Al momento, el proceso de cambio propiciado por el gobierno ha quedado sellado con la aprobación en segundo debate del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad, que crea cuatro tipos de agentes policiales Preventiva (la actual Policía Nacional); Judicial (de carácter civil no policial); de Protección Pública, encargada de la custodia de los funcionarios públicos y assembleístas, cuerpo civil no policial; Policía de Emergencias que estará constituida por elementos activos de las Fuerzas armadas que voluntariamente y con el mismo grado y condiciones de su actual situación militar, que estará constituida por sendas unidades de Vigilancia Aduanera, Comisión de Tránsito nacional, de Guías penitenciarios y Guardia Forestal, con sus concomitantes reformas a la Ley de personal de las FF.AA (El

Comercio. 2014) Las nuevas Policía, en su conjunto, operarán directamente bajo el mando del Presidente de la República.

Conclusiones

En este artículo se ha tratado de señalar la especificidad política de fenómeno policial del Ecuador, acotado a los problemas de gobernanza política de la institución y de la cuestión policial en general. La frase recurrida de que la Policía constituye la propia faz del régimen político que la sustenta, es aplicable en el Ecuador con independencia del gobierno de turno. Consideramos que la precariedad institucional y el atraso con respecto a inseguridad, siempre adelantada a cualquier previsión política, refleja la ausencia de proyectos en democracias endebles, recurrentes al autoritarismo. La problemática analizada más bien sugiere una intencionalidad de control más que una política de Seguridad.

Notas

(1) El Universo, abril 7, 2014: Lunes, 7 de abril, 2014. Alianza País lograría el 38.7% de dignidades que se eligieron en lo últimos comicios. <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/04/07/nota/2628481/ap-lograria-387-dignidades-que-se-elegian-ultimos-comicios>. Pero el movimiento oficialista perdió las elecciones para Alcaldes municipales en las tres ciudades más importantes del país, Quito, Guayaquil y Cuenca. Los resultados contrastan con todo lo ocurrido en esta materia desde las elecciones presidenciales de 2006.

(2) Esto deviene en conductas aberrantes como el cuidar el puesto, no reclamar a pesar de que la Constitución dice que no están obligados a obedecer mandatos que atenten contra la legitimidad constitucional, el orden jurídico, o el honor institucional.

(3) El intento más importante de institucionalización y profesionalización militar se dio en Ecuador durante el gobierno de Eloy Alfaro. En 1989 creó el primer Colegio militar.

(4) En 1988, durante el gobierno de Febres Cordero ocurrió la muerte de dos hermanos colombianos Carlos Santiago y Pedro Andrés Restrepo Arismendy, quienes al momento de su desaparición contaban con 17 y 14 años de edad. Se culpó del suceso al SIC, departamento policial de investigaciones, pero hasta el momento no se ha llegado a esclarecer. El caso llegó a conmover a la opinión pública en tal magnitud, que forzaron a la desaparición del SIC.

(5) "Policía arma su nuevo Plan estratégico" Diario Hoy, 28/Julio/2004. Entre otros aspectos, se definió: mejorar la calidad de los servicios de la Policía, erradicar la corrupción, modernizar el sistema de educación, institucionalizar un sistema de rendición de cuentas e incrementar la satisfacción laboral.

(6) Diario Expreso, 2006, 04, 30, "Fracasó plan municipal de control con guardias privados" Diario Expreso, 2006, 04,30 replicado por Ecuador Inmediato: "Tras año y medio de prestar sus servicios en 40 puntos críticos, el balance es pobre". <http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?>

[module=Noticias&func=news_user_view&id=33313&umt=expreso_guayaquil_fracaso_plan_municipal_control_con_guardias_privados](#)

Bibliografía

Artículos Y Documentos

Arcentales, D. (2011). *Gobernando la seguridad por decreto*. Boletín Trimestral No.47 Programa Democracia, Seguridad y Defensa, 4-9.

Chuquimarca, C. (2013). *Balance de la política de seguridad ciudadana durante el gobierno de Alianza País, 2009-2012*. Boletín Trimestral No. 56 Programa Democracia, Seguridad y Defensa, 8-12.

Buzan, b; Waeber, o; de Wilde, j. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publisher, 1998.

Frühling, H. (2003). *Informe de la Comisión internacional para la reforma policial en democracia. Los cambios necesarios*. Santiago: Centro de Estudios para el desarrollo.

Fernandez Rodriguez Julio; Daniel Sansó, 2010, *El recurso constitucional a las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica** Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Revista virtual. UNAM, México <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/128/art/art6.htm>

García Gallegos, Bertha, *Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social* ISSN 1390-3837, UPS-Ecuador, Universitas No. 19, julio-diciembre 2013, pp. 49-72.

Landázuri Camacho, M. (2008). *Salir del encierro; medio siglo del Hospital psiquiátrico San Lázaro*. Quito: Banco Central del Ecuador.

Navarro Muñoz, F. (97-98). Identidad y seguridad en la competición por el poder en Israel. *CIDOB d'affers internacionals*, 305-324.

Cámara Diputados México, C. d. (S/F). *Revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados*. Obtenido de http://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/camara/julio/revista/index.php?option=com_content&view=article&id=92:en-este-numero&catid=35:frontpage.

Nuestra Seguridad, Núm. 17, 2014. Ecuador con datos Estandarizados de Seguridad. Revista del Ministerio de Seguridad. www.nuestraseguridad.gob.ec.

Páginas Web

Banco Mundial 2009-2013. Gasto Militar Porcentaje del PIB. <http://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS>

The Global Economy. Ecuador El gasto militar, porcentaje del PIB Datos de http://es.theglobaleconomy.com/Ecuador/mil_spend_gdp/, 2012.

Comercio, D. E. (26 de junio de 2014). Corte Constitucional recibe proyecto de 17 enmiendas constitucionales. *Diario El Comercio*. Obtenido de <http://www.elcomercio.com/actualidad/corte-constitucion-proyecto-enmiendas-ecuador.html>

Expreso, D. (30 de abril de 2006). Fracaso plan municipal de control con guardias privados. *Diario Expreso*. Obtenido de http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=33313&umt=expreso_guayaquil_fracaso_plan_municipal_control_con_guardias_privados

Hoy, D. (28 de julio de 2004). Policía arma su plan estratégico. *Diario Hoy*. Obtenido de <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/policia-nacional-arma-su-nuevo-plan-estrategico-de-modernizacion-182101.html>

Ministerio de Finanzas, 2012. "Evaluation of progress in the implementation of the agreed. Conclusion of CSW 52 on Financing for gender equality and the empowerment of women" <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw56/panels/panel3-presentation-Almeida.pdf>.

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

Vicepresidencia de la República. Informe a la nación, 2012. "Gobierno Resalta avances en inversión social, seguridad y talento humano. <http://www.vicepresidencia.gob.ec/gobierno-resalta-avances-en-inversion-social-seguridad-y-talento-humano/>

Recibido: 22 de marzo de 2014

Aceptado: 20 de mayo de 2014

Publicado: 11 de septiembre de 2014