

ABRIL 2006

EDITORIAL



Reforma policial

Fernando Carrión M.

A fines de la década de los años ochenta, empieza a debatirse en América Latina sobre el papel de la Policía en la reducción de la violencia. En el país, este debate es más reciente y poco perceptible. El retorno a la democracia, el cambio de la seguridad pública a la seguridad ciudadana, la reforma del Estado y el incremento de la violencia exigen otro modelo policial y no exclusivamente el incremento de

recursos económicos o policiales.

El retorno a la democracia -en el contexto histórico de la caída del muro de Berlín- clarifica la función de las policías en el ámbito civil y de la justicia, y establece la distinción de su papel con el de la seguridad nacional (defensa de la soberanía nacional frente al enemigo externo) y la seguridad pública (defensa orden público-estatal que genera el enemigo interno), al ubicarla en el campo de la seguridad ciudadana (defensa de la convivencia y la tolerancia). Esto significa que la Policía Nacional debe distanciarse de la misión de las Fuerzas Armadas y de su condición militar para asumir su función en la seguridad de la ciudadanía.

La reforma del Estado impacta en el proceso de transformación de la Policía: la privatización introduce la lógica de la seguridad privada con la presencia de una guardianía que opera más por la ganancia que por la seguridad. En el Ecuador hay cerca de 600 empresas de guardianía privada, de las cuales la mitad opera de manera informal y, las que están registradas no tienen un seguimiento adecuado. Hoy en día sus efectivos duplican a los de la Policía Nacional. El otro elemento es la descentralización. Cada vez cobra más fuerza la idea de constituir policías locales con competencias que vayan más allá de las que tienen las policías municipales, en unos casos constituyendo nuevas (Guayaquil) y en otros apoyándose en las existentes (Quito).

En este contexto se produce un incremento de la violencia y de la percepción de inseguridad, que llevan a la pérdida de legitimidad, entre otras, de la institución policial por corrupción e ineficiencia.

Este conjunto de situaciones no se resuelven a través del incremento del presupuesto para que la Policía obtenga supremacía tecnológica y humana frente al crimen (monopolio de la fuerza). En estos cinco años, el presupuesto policial se triplicó y la violencia siguió creciendo, lo cual muestra la necesidad de mejorar la calidad del gasto y de cambiar la estrategia.

La Policía debe ser pensada en las relaciones con la justicia, la cárcel y la sociedad civil. La legitimidad perdida debe ir de la mano de la eficiencia y transparencia en el cumplimiento de su función. Se requiere una reforma y modernización de la institución policial que permita su subordinación al poder civil, el ejercicio del monopolio de la fuerza, la restitución de su poder público y que cada institución haga lo que le corresponde. Hay la necesidad de un acercamiento a la comunidad para mejorar su imagen, para establecer ámbitos de colaboración y para que la Policía se ciudadanice. Hay que profesionalizar y dignificar al policía. Se debe especializar en tipos de delitos y en fases del proceso

CONTENIDO

EDITORIAL
Página 1

ENTREVISTA
Se le ha dado a la policía una identidad militar
Entrevista a Bertha García
Página 2

Vamos consolidando la posibilidad de actuar bajo un modelo diferente
Entrevista al Tcrn. Carlos Rueda
Página 10

INTERNACIONAL
Reforma policiales en América Latina
Manuel Dammert Guardia
Página 3

TEMA CENTRAL
Elementos para una reforma policial en el Ecuador
Olaya Hanashiro y Daniel Pontón
Página 4

MEDIOS
Noticia policial: espacio instalado en la prensa
Jenny Pontón Cevallos
Página 12

EN CIFRAS
Página 9

CORTOS
Página 9

SUGERENCIA
Página 11

POLÍTICA PÚBLICA
¿Por qué en Ecuador no parece viable un proceso de reforma policial?
Jorge Núñez Vega
Página 11



FLACSO
ECUADOR

ENTREVISTA

“Se le ha dado a la policía una identidad militar”



Bertha García
Directora
Fundación Democracia,
Seguridad y Defensa

Según su criterio ¿cuáles son los principales aspectos que requiere una reforma policial en el Ecuador?

Yo pienso que el principal aspecto es trabajar sobre la identidad jurídica de la Policía, especialmente en este momento, porque hay mucha confusión. Hay que volver a pensar en las funciones que la Policía tiene en la Constitución, cuya misión es procurar el orden y seguridad pública, a lo cual añadiríamos la seguridad ciudadana, que se desprende justamente del concepto de lo público. Luego, dadas las circunstancias y la complejidad que ha asumido el delito en sus diversas formas en el Ecuador, entrar a un cambio de la organización interna de la Policía, para que sea más eficiente. Esto implica cambios a nivel de sus normativas, especialmente de sus leyes; además del tema de la capacitación, la profesionalización y la procura de una identidad jurídica específica de la Policía.

¿Cuáles son los problemas estructurales que han afectado a la Policía ecuatoriana?

El principal problema ha sido su nacimiento dentro de un marco militar, que justamente ha operado en contra de la identidad específica de la Policía, ésta debe enfatizarse en torno a su naturaleza civil, de institución armada pero civil. Se le ha dado a la Policía una identidad militar; incluso en la Constitución se ha inscrito esa auxiliaridad de la Policía con respecto a las Fuerzas Armadas. Esto ocurrió en parte por la guerra de 1941, los procesos partieron desde ahí; es decir, hay una suerte de delegación por parte de la sociedad civil a las Fuerzas Armadas de aspectos de organización jurídica y política del país. Después, cuando entramos en la etapa de la Guerra Fría, se fortaleció esa identidad militar de la Policía, y vale decir que fue un mecanismo estructural en casi toda América Latina, no fue solo en el Ecuador.

¿Qué tipos de reformas han existido en la Policía del Ecuador?

Los primeros años de existencia de la Policía, alrededor de 1938, fueron también los primeros intentos de reforma. De una institución híbrida entre militar y policial, pasó a ser una institución militar y política con el establecimiento de los carabineros, que duraron aproximadamente hasta 1944. En ese sentido, ya había una contradicción desde sus inicios. Otros intentos de reforma han ocurrido ya en la etapa democrática, hay varios esfuerzos que vienen desde los militares, de ahí

...el principal aspecto es trabajar sobre la identidad jurídica de la Policía, especialmente en este momento, porque hay mucha confusión. Hay que volver a pensar en las funciones que la Policía tiene en la Constitución



parten varios proyectos de inclusión de las fuerzas de la Policía como cuarta fuerza de las Fuerzas Armadas. Fueron propuestas muy fuertes, hay proyectos de ley al respecto, pero no prosperaron porque la Policía no estuvo de acuerdo. De ahí, yo creo que el siguiente intento de reforma se ha dado desde hace unos tres años, por la acción de agentes policiales que han ido a especializarse afuera, específicamente en Chile, quienes tienen otra experiencia y han constituido un apoyo institucional muy importante.

¿En qué ha consistido este último proyecto de reforma?

Yo pienso que esta auto reforma ha tenido momentos muy interesantes, por ejemplo algunas campañas de relacionamiento con la sociedad, donde se hicieron diagnósticos importantes y en eso participó justamente la Escuela de Administración Pública de la Universidad Católica, que orientó y dirigió el proceso. Por primera vez se han organizado seminarios, se han traído de otros países expertos civiles en el tema, para discutir esto con la institución policial. Actualmente lo veo un poco parado, pero existe este proceso muy importante de autorreflexión. Otra reforma que puede ser importante es la que ha sido liderada por tres diputados en el Congreso Nacional, ha habido tres proyectos de ley presentados bajo la temática de seguridad ciudadana, pero como algo distinto que no se relaciona con el orden público. En este sentido, hay mucha liviandad al trabajar con los conceptos, con las propuestas y con los procesos

INTERNACIONAL

Reformas policiales en América Latina*Manuel Dammert Guardia*

Desde inicios de la década de 1990, se han desarrollado en América Latina diversas experiencias de reforma policial influidas, en su contenido y características, por tres procesos paralelos: el proceso de democratización, el incremento de la delincuencia así como de la inseguridad o temor público y la transformación del Estado. Asimismo, la desconfianza a la policía por parte de la ciudadanía debido a su falta de profesionalización, corrupción y poca eficiencia influye en la búsqueda de soluciones.

De los diversos tipos de reformas ejecutadas en la región, respondiendo cada una a contextos sociales diferentes, es posible señalar ejemplos de tres procesos: en primer lugar, el caso de una reforma radical o completa realizada en El Salvador, donde se refundó la policía. Durante el conflicto armado en este país, la policía estuvo subordinada a las fuerzas armadas y estuvo involucrada en múltiples actos de violación de los derechos humanos y de corrupción. En este sentido, uno de los ejes centrales del Tratado de Paz firmado en 1992 fue la creación de un nuevo cuerpo policial, con el objetivo de separar la policía del control de las fuerzas armadas, así como limitar la posibilidad que la policía sirva a fines políticos específicos. Los resultados de la reforma salvadoreña fueron positivos en un inicio. Sin embargo, la incorporación de miembros desacreditados de la



<http://colombia.indymedia.org/>



<http://gruppen.greenpeace.de/aachen/westlb.html>

antigua policía, la ejecución de políticas autoritarias como la Ley Antimaras que viola los derechos humanos o el Plan "súper mano dura", el alto nivel de desaprobación por parte de los ciudadanos a la institución, la relación con las fuerzas armadas, entre otros aspectos, pone en discusión los resultados positivos de dicha reforma a largo plazo.

En segundo lugar, un ejemplo de instauración de policía comunitaria como el Plan Cuadrante de Carabineros de Chile. El objetivo de este plan es aumentar la presencia policial en las calles, a partir de la construcción de sectores de patrullaje (cuadrante). Pese a algunos resultados

positivos, como la disminución de algunos delitos y del sentimiento de inseguridad; este plan, como señala Hugo Frühling, no se ha traducido en modificaciones administrativas y/o de la cultura organizativa. En último lugar, un ejemplo de reforma parcial es el caso de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional de Perú que tuvo como objetivos solucionar cuatro problemas: la corrupción, la desconfianza hacia la institución, la militarización y la condición de vida de los policías. Pese a las diferentes medidas adoptadas, como la creación de divisiones de seguridad ciudadana en cada región, las disputas políticas no permitieron que el proceso concluyera



CORTOS

- Para Amnistía Internacional (Comunicado 03.12.2003), mientras no se enfrenten los problemas sociales, económicos, educativos, la falta de oportunidades y la disponibilidad de armas; las iniciativas ejecutadas por la policía "como el Plan Mano Dura y legislaciones puramente represivas como la Ley Anti Maras, no harán mas que desperdiciar recursos y aumentar la población de las ya superpobladas prisiones".
- En América Latina existe aproximadamente el doble de dotación policial privada que publica.
- La reforma policial en Colombia impulsada desde el interior de la institución a mediados de la década de 1990 implicó la purga de más de 7 mil funcionarios policiales y la modificación de la estructura institucional.
- La reforma de la policía en Buenos Aires (Argentina), y la Ley de Emergencia Policial (11.880) tuvo como uno de sus elementos principales poner a todos los miembros de la institución en un periodo de prueba por el plazo de 1 año.

TEMA CENTRAL

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 funda-

mentales 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.

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.



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

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 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 ciudadano 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.

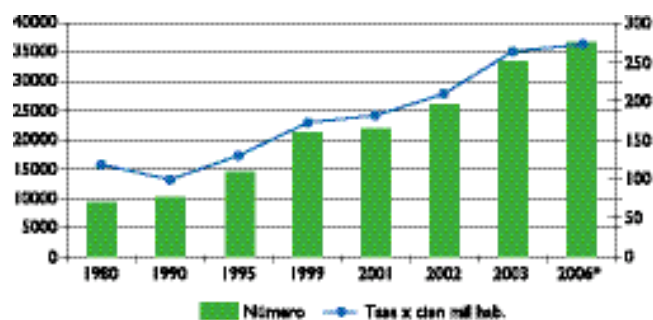
Dentro de las principales normas que rigen el accionar policial tenemos: la Constitución del Ecuador (1998); la Ley Orgánica de la Policía Nacional (1999); el Código de Ética Profesional (1992); y el código de Disciplina de la Policía Nacional (1998).

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 precep-

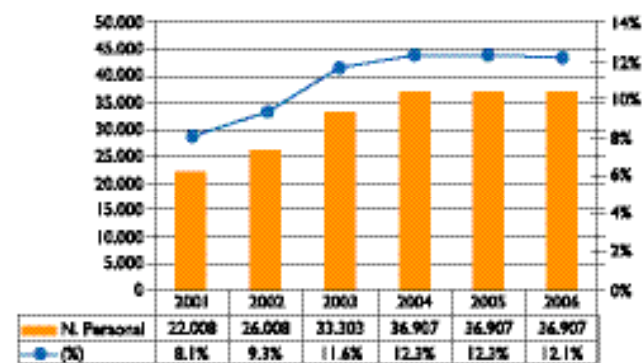
Gráfico 1: Evolución del personal policial en Ecuador



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).

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).

tos 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 Fuerzas 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, sobretodo en un país con frecuentes manifestaciones públicas y políticamente 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. 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 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 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?

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 supeeditada 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 consi-

dera 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 de confianza en la policía. Las encuesta 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 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.

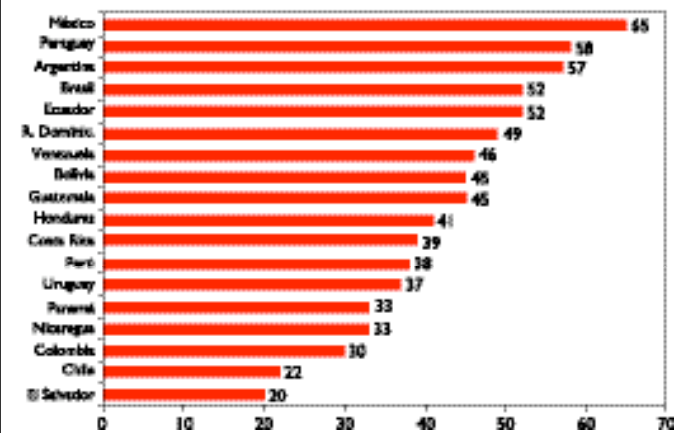
En cuanto a las soluciones contra la delincuencia, la encuesta del FLACSO (2003) muestra que casi el 50% de los encuestados/as cree que se debe endurecer las penas y poner sistemas de vigilancia para disminuir la delincuencia. Estas medidas si bien no hacen mención a la policía directamente, están relacionadas 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 costumbre

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

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.

Notas:

- 1 En ese período, bajo los órdenes del Ministerio de Gobierno, la policía era utilizada como un instrumento de lucha contra los liberales.
- 2 La palabra "draconiano" se refiere a una ley, castigo o acto excesivamente severo o rígido.
- 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).
- 4 En los casos de decretos de emergencia, frecuentes en la vida política del país, la policía es subordinada a las Fuerzas Armadas.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

ENTREVISTA

“Vamos consolidando la posibilidad de actuar bajo un modelo diferente”



Tcrn. Juan Carlos Rueda
Subjefe Policía Judicial
del Guayas

¿Cómo han surgido los procesos de Reforma Policial en El Ecuador?

Históricamente, los procesos de reforma se han desarrollado más bien de manera espontánea, de acuerdo a cómo han ido surgiendo las adversidades y la alarma pública, pero no ha habido un interés de fondo. La actividad policial, incluso hasta la actualidad, ha estado signada por un direccionamiento ideológico que sigue la línea de una doctrina de seguridad, que proviene de una época anterior, pero que hasta ahora sigue dejando sus huellas. Nuestra organización, nuestras gradas, nuestras comandancias, son resultado del modelo que viene de la escuela militar. Anteriormente nosotros inclusive rechazábamos la idea de ser parte de la civilidad, cuando ese es nuestro fundamento, somos facilitadores de la convivencia social.

¿Qué problemas enfrentan los cambios que se han venido dando?

Los procesos de cambio habrían ido más bien por el orden de la operatividad, de mejorar nuestra capacitación, se abrieron espacios para que el policía empiece a ser beneficiario del sistema educativo nacional. Éstas fueron las primeras planificaciones de orden estratégico. Hay proyectos como los puestos de auxilio Inmediato (PAI) o las brigadas barriales, que buscaban integrarse a la sociedad ante esa necesidad de la ciudadanía por mejores resultados. Sin embargo, yo creo que estos proyectos todavía venían arrastrando el modelo anterior de la doctrina militar, el cual no se vincula muy estrechamente con las necesidades sociales; doctrina que siendo legítima para la defensa, no es legítima para la comunidad porque las concepciones de los problemas son diferentes. Los militares tienden a resolver los conflictos internos con agresión militar hacia su propia ciudadanía.

¿Cuál es la diferencia con la actual propuesta de reforma?

Los procesos de reforma que se venían dando, no tenían todavía la fundamentación ideológica y filosófica requerida. En el 2003, con la gestión del comando de Jorge Poveda, surge todo un compro-

miso que nace desde la más alta dirección policial; y ellos proponen a la comunidad entrar en este proceso con fundamentación teórica, la cual fortalece la relación con la ciudadanía. Por lo tanto, se está pasando de tener policías de guardianía que cuidan los enseres internos, a policías de guardia dispuestos a atender los requerimientos y los auxilios. Ésa es la diferencia.

si nosotros como país e institución no ponemos sobre el tapete las experiencias por un pudor mal entendido, no podremos salir adelante. Es preciso enfrentar la realidad de nuestra institución, para decir estas son las deficiencias y estos son los méritos, y a partir de ahí poder arranca



¿Cuál ha sido la reacción de los funcionarios policiales frente a los cambios propuestos por las reformas?

La dirección institucional en un principio tuvo ciertos temores de poner en evidencia todas las deficiencias institucionales, pero si nosotros como país e institución no ponemos sobre el tapete las experiencias por un pudor mal entendido, no podremos salir adelante. Es preciso enfrentar la realidad de nuestra institución, para decir "estas son las deficiencias y estos son los méritos", y a partir de ahí poder arrancar. Entonces se lo hizo, y en forma transparente; participaron

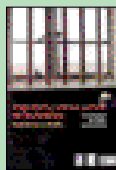
todos los sectores sociales. Los directivos de la institución, estoicamente, atendieron las expectativas externas y también reclamos fuertes, y se elaboró una propuesta hacia la comunidad. Esta propuesta pone en ejecución un proyecto de cambio, por lo menos de mediano alcance. Este proyecto tiene una vigencia de 10 años.

¿Cómo se está desarrollando este proceso al interior de la policía?

Yo creo que vamos consolidando la posibilidad de actuar bajo un modelo diferente, bajo el modelo de los derechos humanos. Antes, éstos eran vistos como una institución extraña y enemiga de la acción policial, ahora los policías reciben capacitación en el área de los derechos humanos y se declaran defensores de estos valores fundamentales. Este proceso se puso en ejecución en noviembre de 2004; hay que seguirlo socializando al interior y al exterior de la policía, pero si los líderes nacionales no llegan a un acuerdo, en cuanto a respetar la función de cada institución, y queremos tener un cuerpo de policía en cada jurisdicción porque esto ensancha nuestro poder; se va a caotizar el sistema

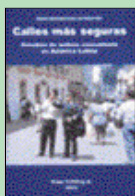
SUGERENCIAS DE DOCUMENTOS

Libros



Lucía Dammert y John Bailey (coord.) (2005)
Seguridad y Reforma Policial en las Américas.
 Siglo XXI Editores; FLACSO-Chile; ILANUD-
 Naciones Unidas. 382 pp. ISBN: 968-23-2605-2.

Este trabajo ofrece un análisis comparativo de los procesos de reforma policial en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Estados Unidos, basado en artículos producidos por especialistas destacados. Así, Dammert y Bailey analizan la efectividad de las respuestas que han surgido para enfrentar el aumento reciente de niveles de violencia e inseguridad en la región, soluciones que pueden reforzar tendencias autoritarias o plantear la "desmilitarización" de la policía. Así, el libro presenta un marco de análisis para entender esfuerzos de reforma policial en una variedad de contextos y abre un espacio para discutir los logros y limitaciones de estas experiencias.



Hugo Frühling E (ed.) (2004)
Calles más seguras
 Banco Interamericano de Desarrollo. 192 pp.
 ISBN: 1931003602

A partir de la década de los años ochenta, la redemocratización en algunos países latinoamericanos planteó importantes retos en temas de seguridad ciudadana por lo que algunos optaron por replicar modelos de

policías comunitarias creadas en países como Canadá, el Reino Unido y España. En este libro se examina y evalúa las dificultades que ha atravesado y los efectos positivos que ha producido la implementación de este tipo de programas, a partir de los casos de Villa Nueva (Guatemala), Bogotá (Colombia), Sao Paulo y Belo Horizonte (Brasil).

 Páginas web

Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD)

<http://www.ilanud.or.cr/>

Scotland Yard- Policía Metropolitana de Londres

<http://www.met.police.uk>

Carabineros de Chile

<http://www.carabineros.cl>

Policía Nacional de Colombia

<http://www.policia.gov.co>

SUGERENCIAS DE POLÍTICA

¿Por qué en Ecuador no parece viable un proceso de reforma policial?

Jorge Núñez Vega

Desde el retorno a la democracia en Ecuador ningún gobierno ha logrado liderar un proceso de reforma de la policía. Esta incapacidad gubernamental responde principalmente a la debilidad institucional del Estado y al tipo de organización policial descrita en el presente boletín. Adicionalmente, la incursión de los municipios en la definición e implementación de políticas públicas de seguridad pública y ciudadana hace aún más complejo el escenario en el cual se podría pensar un eventual proceso de reforma de la Policía Nacional.

En el caso de la policía la debilidad institucional del Estado se manifiesta en la poca o nula participación del gobierno en el diseño de la política de seguridad pública y ciudadana. Las prácticas policiales no responden a una estrategia de seguridad orientada a salvaguardar y proteger a la ciudadanía, sino a objetivos de corto plazo definidos y evaluados en función del fenómeno delincriminal.

Si bien la creación de la Subsecretaría de Seguridad Pública y Ciudadana es un paso hacia un control civil del aparato policial, todavía está pendiente formular un verdadero Plan de Modernización de la Policía Nacional que permita su desmilitarización y la creación de mecanismos efectivos de fiscalización ciudadana de su desempeño institucional.

Por otro lado, es claro que la institución policial necesita ser reorganizada sobre la base de una doctrina de seguridad pública y ciudadana consecuente con los principios democráticos señalados en la constitución del Estado, pero igualmente importante es que una posible reforma de la policía considere primordialmente las necesidades del país en materia de seguridad; es decir, se debe evaluar la participación de la policía en estrategias internacionales como la política antidroga o las políticas migratorias de control y vigilancia.

Finalmente, uno de los retos más difíciles de superar para cualquier gobierno que decida liderar un proceso de reforma policial en Ecuador es la necesidad de crear articulaciones entre el nivel nacional y el local en materia de seguridad pública y ciudadana. El peso político de ciudades como Quito y Guayaquil obliga a los gobiernos a negociar con los alcaldes ciertas decisiones que involucran directamente a la policía. En conclusión, la reforma policial en Ecuador es un desafío pendiente para un gobierno que piense la seguridad más allá de hechos coyunturales o intereses locales y/o particulares.

MEDIOS

Noticia policial: espacio instalado en la prensa

Jenny Pontón Cevallos


la dinámica de producir noticias que enganchen y la presión de llenar las páginas con inmediatez ocasiona que el abordaje que los periódicos hacen de los temas policiales se quede en el caso de turno y no conduzca a lectores y lectoras a conocer el por qué..



La noticia, definida como la divulgación o publicación de hechos antes desconocidos, es el principal material informativo que proporcionan los noticieros y los diarios, “es el imán del periodismo” (Sohr s/f). Por esta razón, los medios de comunicación, compiten constantemente por la primicia de los sucesos cotidianos, con el fin de generar expectativa e incrementar la circulación de los diarios a través de un buen tiraje y la sintonía o *rating* en el caso de la radio y la televisión. Las noticias policiales son claves para el cumplimiento de este objetivo; los criterios de novedad, proximidad y sorpresa con que son difundidas (Giró: 2005), explican el magnetismo que producen en el público mediático, ya sea por la curiosidad y/o por el temor que infunden.

De esta manera, la agenda policial se ha posicionado en la prensa escrita ecuatoriana como un espacio permanente, permitiendo la especialización de periodistas en este tipo de noticias (aunque no conozcamos sus nombres, o tan solo nos permitan conocer sus iniciales), quienes a su vez también compiten por narrar los hechos con mayor impacto. Así, por ejemplo, Diario El Comercio posee una sección que se

llama “Judicial”, mientras El Universo ha creado dos: “Seguridad” y “Sucesos”; en las cuales todos los días se da cobertura policial. ¿Pero qué abordan estas noticias? Definitivamente, la información está centrada en la descripción de operativos antidelictivos, una fórmula perfecta: policía vs. criminales, acompañada de fotografías y detalles muy exactos de los episodios violentos. También se publican acciones y cambios generados al interior de la institución, donde se enfatiza en la falta de recursos económicos y en la necesidad de aumentar el número de policías. Además, estas secciones contienen otro tipo de noticias; aquellas que revelan las situaciones en que los perseguidores se convierten en perseguidos; es decir, las que denuncian los abusos, la extorsión y la corrupción policial. Elementos que acentúan, nuevamente, las demandas de mayor inversión en esta institución y que, en el caso del diario guayaquileño, permiten justificar la privatización de la seguridad.

En este sentido, la dinámica de producir noticias que enganchen y la presión de llenar las páginas con inmediatez ocasiona que el abordaje que los periódicos hacen de los temas policiales se quede en el caso de turno y no conduzca a lectores y lectoras a conocer el por qué. ¿Por qué? Profundizar sobre las causas requiere más trabajo, más tiempo y sobre todo más dinero, algo que no está contemplado en el negocio *mass* mediático. Queda claro que los aspectos conceptuales de la reforma policial no entran en esta lógica; y si bien no es fácil recoger en los medios la complejidad de los conflictos, esta dificultad no debe impedir superar las deficiencias (Giró 2005) 



Director FLACSO: Adrián Bonilla • Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Fernando Carrión
 Coordinador del Área de Violencia y Ciudad: Jorge Núñez Vega • Coordinador del Boletín: Daniel Pontón
 Tema central: Olaya Hanashiro y Daniel Pontón C. • Entrevistas: Jenny Pontón
 Colaboradores: Manuel Dammert Guardia, Andreina Torres
 Edición: Alicia Torres • Diseño: Antonio Mena • Impresión: Exseption

Flacso Sede Ecuador: La Pradera E7-174 y Diego de Almagro • PBX: (593-2)3238888
 ciudadsegura@flacso.org.ec • www.flacso.org.ec • Quito, Ecuador