

El modelo desconcentrado de gestión policial comunitario en Ecuador: balances y perspectivas futuras

The decentralised community-based police management model in Ecuador: assessment and future prospects

O Modelo de Policiamento Comunitário Desconcentrado no Equador: avaliação e perspectivas futuras

- Fecha de recepción: 2024/09/30
- Fecha de evaluación: 2025/04/21
- Fecha de aprobación: 2025/05/05

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Pontón Cevallos, D., Redrobán Herrera, J. F. y Molina Barreiro, S. P. (2025). El modelo desconcentrado de gestión policial comunitario en Ecuador: balances y perspectivas futuras. *Revista Criminalidad*, 67(2), 89-108. <https://doi.org/10.47741/17943108.625>

Daniel Pontón Cevallos

Doctor en Ciencias Sociales
Instituto de Altos Estudios Nacionales
Quito, Ecuador
daniel.ponton@iaen.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-2608-396X>

Juan Francisco Redrobán Herrera

Doctor (c) en Ciencia Política
Universidad Católica de Argentina
Quito, Ecuador
juan.redroban@gmail.com
<https://orcid.org/0009-0005-2850-2058>

Sandra Patricia Molina Barreiro

Magister en Dirección y Administración de Empresas,
Universidad de la Rioja
Quito, Ecuador
sandy.mb@hotmail.com
<https://orcid.org/0009-0001-0549-7365>

Resumen

El “Modelo de gestión policial desconcentrado con orientación comunitaria” fue una apuesta institucional consagrada en el Plan de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador en el 2004. Este modelo se concibió para dar respuesta a la prevención del delito y mejorar la gobernanza de la seguridad en los territorios. Luego de 20 años de vigencia y en el contexto de la peor crisis de inseguridad en el Ecuador, se ha abierto el debate sobre la necesidad de evaluar este modelo de gestión vigente. ¿Cuál es el balance de este modelo? ¿Cuáles son sus perspectivas futuras? El objetivo de este estudio, mediante una estrategia metodológica mixta de fuentes secundarias, es hacer un balance del modelo de gestión desconcentrado de la policía con orientación comunitaria y analizar sus perspectivas futuras. Se argumentará que, si bien este modelo de gestión ha logrado algunos objetivos importantes, al día de hoy deben ser contextualizados para definir nuevos desafíos y metas institucionales. Analizar este proceso en Ecuador puede ser un insumo importante para comprender el alcance de un modelo de gestión altamente difundido en América Latina.

Palabras clave

Policía comunitaria; participación comunitaria; reforma policial; prevención del crimen policial; desconcentración

Abstract

The ‘Community Oriented Decentralised Police Management Model’ was an institutional commitment enshrined in the Modernisation Plan of the National Police of Ecuador in 2004. This model was designed to respond to crime prevention and improve the governance of security in the territories. After 20 years in force and in the context of the worst insecurity crisis in Ecuador, a debate has arisen on the need to evaluate the current management model. What is the balance of this model? What are its future prospects? The objective of this study, using a mixed methodological strategy of secondary sources, is to take stock of the decentralised community-oriented police management model and to analyse its future prospects. It will be argued that, although this management model has achieved some important objectives, they must now be contextualised in order to define new



Esta obra está bajo licencia CC BY-NC-ND 4.0©
por Policía Nacional de Colombia

challenges and institutional goals. Analysing this process in Ecuador can be an important provision for understanding the scope of a highly diffused management model in Latin America.

Keywords

Community policing; community participation; police reform; police crime prevention; decentralisation

Resumo

O Modelo de Policiamento Comunitário Desconcentrado constituiu um compromisso institucional consagrado no Plano de Modernização da Polícia Nacional do Equador em 2004. Esse modelo foi projetado para responder à prevenção do crime e melhorar a governança da segurança nos territórios. Após 20 anos de vigência e no contexto da pior crise de insegurança no Equador, surgiu um debate sobre a necessidade de avaliar o modelo de gestão atual. Qual é o balanço desse modelo? Quais são suas perspectivas futuras? O objetivo deste estudo, a partir de uma estratégia metodológica mista de fontes secundárias, é fazer um balanço do modelo de gestão policial desconcentrado e orientado para a comunidade e analisar suas perspectivas futuras. Argumenta-se que, embora esse modelo de gestão tenha alcançado alguns objetivos importantes, eles devem agora ser contextualizados para definir novos desafios e metas institucionais. A análise desse processo no Equador pode ser uma contribuição importante para entender o escopo de um modelo de gestão altamente difundido na América Latina.

Palavras-chave

Policiamento comunitário; participação comunitária; reforma da polícia; prevenção do crime policial; desconcentração

Introducción

El crecimiento de la violencia y la irrupción de peligrosos grupos de delincuencia organizada (GDO) en Ecuador han llevado a los gobiernos de turno a debatir diversas estrategias para su contención. Una de estas propuestas ha tenido que ver con la necesidad de construir minicuarteles policiales (cuarteles intermedios) en ciertos territorios conflictivos del país que, según discursos oficiales, permitirán tener una mejor capacidad de respuesta del Estado ante el embate delincuencia y proteger la integridad física de efectivos y bienes policiales (Diario del Universo, 2023).

Con los minicuarteles, la Policía Nacional retornaría a su viejo esquema de gestión (cuarteles); lo cual necesariamente conduce a discutir sobre la pertinencia del modelo de gestión desconcentrado de la Policía

Nacional bajo la filosofía de policía comunitaria vigente desde el 2004 (Primicias, 2023). Por tanto, es pertinente preguntarse: ¿qué tan funcional ha sido este modelo con relación a los objetivos institucionales planteados desde su implementación?, ¿cuál es el alcance y sus perspectivas futuras?

Desde los años noventa, la policía de proximidad comunitaria se ha constituido en la piedra angular del debate de la “reforma policial” en América Latina; cuya finalidad ha buscado romper el viejo esquema “policial hegemónico en América Latina” caracterizado por tener un fuerte apego al esquema militar centralista y desconectado de las realidades sociales (Cheves, 2008). Como resultado de ello, varios países de la región han implementado sistemas policiales de proximidad desconcentrados que han coexistido con las antiguas estructuras burocráticas propias de los

modelos policiales tradicionales. En ese marco, la policía comunitaria también ha emergido como una nueva filosofía institucional que promueve una nueva forma de organización operativa y una cultura y vocación de servicios policiales (USAID e INSYDE Ideas, 2023). Pese a ello, se han hecho pocas evaluaciones integrales de este sistema, que lleva vigente 30 años en la región.

Este artículo busca hacer un balance del “modelo de gestión desconcentrado con orientación comunitaria de la Policía Nacional del Ecuador” (MGDCOC) y analizar sus perspectivas futuras. Se argumenta que, pese a diversas limitaciones en el logro de sus objetivos originales, este modelo de gestión ha guiado la planificación de la Policía Nacional del Ecuador por 30 años, permitiendo algunos avances interesantes; no obstante, estos deben ubicarse en el marco de los grandes retos sociales, económicos y tecnológicos del contexto nacional y mundial en el mediano y largo plazo.

Se empezará abordando teóricamente el debate sobre el surgimiento del modelo de policía con orientación comunitaria y sus derivaciones, y se presentarán las características actuales de la gestión desconcentrada de la policía de Ecuador, analizando su surgimiento histórico y el modelo de distritos, circuitos y subcircuitos creado en el 2010. Luego se expondrán algunos logros e hitos importantes de este modelo a nivel institucional, así como los dilemas preexistentes. Por último, se plantearán varios desafíos institucionales que son importantes de tomar en cuenta de cara a la implementación de minicuarteles a nivel territorial.

El modelo de gestión policial con orientación comunitaria

El modelo desconcentrado de orientación comunitaria es un sistema de gestión policial promovido en el mundo anglosajón en los años setenta para mejorar la gobernanza de la seguridad en los territorios. Si bien este sistema ha sido vendido como una forma de solución gubernamental para prevenir y contrarrestar olas delictivas en contextos locales urbanos, también ha sido clave para gestionar una mejora en las alicaídas imágenes de desconfianza institucional de las policías alrededor del mundo producto de la corrupción, la brutalidad, la politización y la falta de profesionalismo policial, entre otras (Neild, 2002; Pereira Cuadrado, 2023). A partir de ello, la idea de tener policías más próximas, desconcentradas y con un modelo de gestión local del delito se generalizó en América Latina (PNUD, 2013).

Un factor importante en la adopción de estos modelos de proximidad policial fue la redefinición del rol del Estado iniciado en los años ochenta, donde el desarrollo

local se posicionó como un sistema de gobierno sostenible, cooperativo y comunitario para promover el modelo de desarrollo. Esta misma perspectiva ha sido retomada en el tema de la inseguridad ciudadana, pues no es sorprendente que, a partir de esta idea, sean los mismos gobiernos centrales los que han llamado incesantemente a la comunidad local a involucrarse en el problema de la prevención de la violencia, el delito común y la inseguridad (O'Maley, 2006).

Las policías de proximidad comunitaria recuperan el viejo concepto policial civilista con un fuerte apego en la gestión local o municipal (Pereira Cuadrado, 2023). Por ello, se presentó como el contrapeso antagónico a todo tipo de centralización, burocratización, profesionalización, jerarquización y militarización de los cuerpos policiales, reclamando y justificando así sus ventajas comparativas en razón de su eficiencia institucional e histórica (Rico y Chinchilla, 2006). El modelo comunitario, por el contrario, promovía una mejor capacidad policial de reacción ante las demandas ciudadanas, lo cual implicaba tener relativos procesos de autonomía y responsabilidad decisional en los territorios y gestionar sistemas focalizados en la gestión comunitaria de prevención del delito (Clarke y Eck, 2008; Crawford, 2018).

Por otra parte, en su implementación, los procesos policiales de desconcentración territorial policial se han entrecruzado con reformas administrativas, educativas y operativas de las policías (Dammert y Bailey, 2005; Frühling, 2004). Estas reformas también implicaban una ampliación del recurso logístico, sistemas de administración gerencial basados en la gestión por resultados, el *accountability* y la productividad policial, y la modernización tecnológica a través del uso de plataformas geográficas (GIS) para la identificación *hot spots*, entre otras cosas (Silverman, 2002; Zúñiga Collado, 2021). En América Latina, este proceso organizacional operativo de las policías ha tomado el nombre de “cuadrantes”, aunque en diversos países últimamente ha cambiado de nombre. En Chile, por ejemplo, en los últimos años, el sistema ha tomado el nombre de “Modelo de Intervención de Carabineros en Comunidad (MICC)”; en Colombia, Modelo de Vigilancia Nacional Comunitaria (actualmente Policía de Vecindario), y en Perú, Vecindario Seguro.

La implementación de este modelo debe cumplir algunos elementos claves para su existencia como:

- Gestión desconcentrada territorial
- Prevención del delito con orientación comunitaria
- Reacción oportuna al llamado de ciudadano
- Cultura orientada al servicio ciudadano
- Rendición de cuentas

En este escenario, se puede decir que este sistema de manejo gerencial desconcentrada de la Policía ha sido una condición suficiente y necesaria para la operación del modelo comunitario, pues aquí ha radicado de forma específica la idea de proximidad policial. Por ello, existe una amplia interrelación entre la gestión desconcentrada del servicio policial y una nueva filosofía institucional basada en la gestión del rendimiento y rendición de cuentas (Vela Fernández, 2019). En otras palabras, la implementación del sistema afecta a la mayoría de la institución policial y no solo a la parte operativa de la Policía en el territorio, ya que ha apuntado a un nuevo modelo de gobernanza institucional orientado a lo comunitario (Dammert, 2019; USAID e INSYDE Ideas, 2023).

A nivel mundial, se han desarrollado varios tipos de modelos de gestión desconcentrados con orientación comunitaria. Uno de ellos es el modelo típico de policía comunitaria, cuyo papel consiste en promover abiertamente la consulta y la organización comunitarias para la prevención del delito. Por otra parte, está el modelo de policía orientada a problemas (POP), cuyo foco de atención se centra en los conflictos de la comunidad y su tratamiento a través de un sistema de gestión de información, análisis delictivo y gestión comunitaria del delito¹. También existe el modelo de *intelligence led policing* (policía guiada por inteligencia) aplicado en Londres durante la década de los ochenta y noventa (Varela Jorquera, 2007). Asimismo, están los sistemas de tolerancia cero aplicados en Nueva York en los años noventa y el sistema de *three strikes you are out* aplicado en Los Ángeles como medida para enfrentar el narcotráfico y la venta de drogas en los barrios marginales (Ré, 2008; Wacquant, 2004). Estos últimos, se han caracterizado por tener altos niveles de detención y encarcelamiento como muestra de una buena gestión preventiva de la Policía (Clarke y Eck, 2008).

En América Latina, por su parte, ha ganado fuerza en los últimos 10 años el modelo de policía de pacificación aplicado en el 2015 en Brasil, para buscar la reducción de la violencia y los índices delictivos en ciertas zonas conflictivas de Río de Janeiro. Aunque con resultados contradictorios, ha sido una experiencia importante en el modelo de gestión comunitaria orientada a la reducción del delito y la construcción de paz (Basorio, 2017; Ricotta, 2017).

En síntesis, el modelo de policía comunitaria ha sido una apuesta gubernamental e institucional para hacer frente al problema del delito y la inseguridad, lo cual ha apalancado cambios estructurales y operativos en la policía de la región en contextos democráticos. No obstante, luego de tres décadas de adopción de este modelo en la región, es necesario hacer una valoración crítica de la pertinencia y el alcance del modelo analizado, así como de sus pros y sus contras.

El modelo desconcentrado con orientación comunitaria en Ecuador

Si bien el modelo de policía comunitaria se puso en práctica como alternativa para la gestión de la seguridad desde los años noventa en América Latina, en Ecuador, la Policía Nacional forjó en la década de los setenta un programa embrionario de acercamiento a la población a través de los denominados “retenes policiales”. A partir de los años noventa se crearon los Puestos de Auxilio Inmediato (PAI) en 1991, como una forma de tener servicios policiales más próximos, pero sin contar aún con una orientación comunitaria. En 1996, la institución policial del Ecuador puso en práctica el Programa de Brigadas Barriales, cuyo objetivo consistía en la organización de una entidad cívica de autogestión voluntaria integrada por personas civiles que colaboren junto con la Policía Nacional en el control de la seguridad interna y la protección de las personas en los barrios (Campos, 2008).

En el 2003, se empezó un plan piloto en Quito para el funcionamiento de un sistema de gestión policial denominado “Policía Comunitaria”. A partir de esa experiencia, la Policía Nacional introdujo el modelo de “Unidades de Policía Comunitaria (UPC)” en todo el país. Producto de ello, la Policía Nacional lanzó el Plan Estratégico de Modernización y de Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador 2004-2014 (Policía Nacional del Ecuador, 2004). Entre las prioridades de este plan, desde su inicio, se generó la imperiosa necesidad de tener un acercamiento a la sociedad civil para realizar el diagnóstico y la planificación de la modernización policial. En este plan se dio un fuerte impulso al nuevo modelo de UPC, y fue considerado la “piedra angular” de la nueva filosofía de planificación y reforma institucional: doctrinal, educativa, desconcentración, gestión operativa, entre otras cosas (Pontón, 2009). A este proyecto se incorporaron una serie de planes o programas transversales con el fin de mejorar su acercamiento y legitimidad ante la comunidad, los cuales tomaron como referencia varios sistemas de proximidad originados en diferentes partes del mundo,

1 La criminología ambiental, la elección racional, el conductismo, la teoría de patrones delictivos, la teoría de actividades rutinarias son los supuestos criminológicos que fundamentan la gestión del POP. Todos estos supuestos orientan lo que en política de control delictual se denomina “la prevención situacional del delito” (Sepúlveda Scarpa, 2010).

entre los que destacan los Centros de Atención Inmediata (CAI) en Colombia, o el modelo de *kōban*, puesto en práctica en Japón².

Desde el 2010, la gestión desconcentrada policial con orientación comunitaria se le ha denominado el sistema de “Distritos, Circuitos y Subcircuitos (DCS)”. Este sistema recogió el modelo de desconcentración de Unidades de Policía Comunitaria propuesto en el 2004 por la Policía Nacional, pero esta vez, la desconcentración policial se ajustó a los parámetros promovidos por la ex Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). El diagnóstico realizado por la Senplades concluyó que el antiguo sistema de desconcentración policial y del Estado reproducía lógicas inequitativas de acceso territorial a los servicios públicos, ya que se terminaba garantizando la presencia del servicio en la circunscripción política antes que la verdadera demanda ciudadana del servicio (Senplades, 2014).

La Policía Nacional fue una de las primeras instituciones en adherirse y participar de este nuevo esquema de DCS. Al ser la institución policial una de las entidades más desconcentradas del Estado, rápidamente el Gobierno valoró la importancia política que significaba establecer un adecuado sistema de acceso poblacional de los servicios policiales. A esta cuestión se sumó la necesidad de tener un control y uso más eficiente de los ingentes recursos invertidos y por invertirse, como la construcción y reparación de Unidades de Policía Comunitaria (UPC), Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC), cuarteles policiales, vivienda fiscal, laboratorios de criminalística, escuelas de formación, entre otros. Se puede afirmar que, por primera vez en la historia de la Policía, la estrategia de la Policía formó parte de la planificación del Estado central gracias al modelo de DCS (Pontón, 2009).

El 20 de mayo de 2010, mediante el Decreto Ejecutivo 357, se establecieron zonas administrativas de planificación a nivel nacional, disponiéndose la reorganización administrativa y territorial de las entidades y organismos que conforman la administración pública central e institucional (Presidencia de la República, 2010). En el campo policial, el modelo fue regulado por el Decreto Presidencial 632 del 2011, en el que se dispuso la reorganización de la estructura organizativa de la Policía Nacional y se facultó al ministro del Interior para regular mediante acuerdo ministerial la restauración de los segmentos administrativos y operativos de la institución policial (Presidencia de la República, 2011). Producto de ello, en el 2012 se generó el Acuerdo Ministerial 2626

en el que se aprueba la nueva estructura orgánica de las unidades operativas desconcentradas de la Policía Nacional conforme al esquema Senplades (Ministerio del Interior, 2012). En el 2013 también se creó el “Modelo de gestión de la policía comunitaria” (POLCO), aunque este documento nunca contó con el aval de un acuerdo ministerial; sin embargo, ha servido como documento guía para la gestión de esta filosofía policial en todo el territorio del país (Ministerio del Interior, 2013b).

Este sistema de desconcentración del Estado (vigente aún) y que rige también para la Policía Nacional, se organiza en nueve zonas de planificación (dentro de estas zonas se encuentran los distritos metropolitanos de Quito y Guayaquil). Estas zonas coinciden con las siete zonas de planificación (regiones) para impulsar la planificación del territorio en general, más dos distritos metropolitanos de Quito y Guayaquil. Luego de ello, vienen 26 subzonas, que coinciden con 24 provincias, más dos subzonas de los distritos metropolitanos. En un nivel más inferior, se crearon 140 distritos que reemplazan el nivel de desconcentración cantonal que en el caso de la Policía recaía en los comandos cantonales. En promedio, se estableció que cada distrito tuviera aproximadamente 90000 habitantes y en algunos casos se agruparon dos o más cantones cuando la situación poblacional era menor a esta cifra. Como el último nivel de desconcentración, finalmente se crearon 1134 circuitos de 5 km² promedio de tamaño y 50000 personas. También se crearon 1871 subcircuitos para facilitar el trabajo de la policía comunitaria con un tamaño de 1 km² y de 5000 a 10000 personas de cobertura.

A cada uno de estos niveles de desconcentración se le asignó la responsabilidad de gestionar y prestar servicios, según su nivel, con la infraestructura física y logística necesaria para su operación. Por ejemplo, se planificó la existencia de distintos niveles de responsabilidad y gestión operativa en el territorio, tanto a nivel zonal, subzonal (provincial) como distrital y circuitual. Para ello, en el MGDCC se estableció una desconcentración administrativa y financiera de estas unidades, con la finalidad de evitar las trabas y limitaciones en la gestión de recursos de las instituciones centralizadas (Ministerio del Interior, 2019).

Las Unidades de Policía Comunitaria (UPC), por su parte, han sido las infraestructuras físicas de desconcentración máxima de la Policía adscrita a subcircuitos y distritos según sea el caso. A diferencia de otros países, estas UPC sí estuvieron previstas como lugar de residencia de los policías, por lo que se determinó el equipamiento de servicios básicos, los cuales no se han podido garantizar al día de hoy debido a los recortes presupuestarios. Actualmente existen 1586 UPC en Ecuador, que se clasifican en dos tipos (A y B) y cuyo tamaño y número

2 Los *kōban* son pequeños puestos de policía en los que se puede encontrar a un agente en cualquier momento del día. Estas unidades sirven también como residencias de los policías (Pereira Cuadrado, 2023).

de policías depende de cada territorio. Desde el punto de vista operativo, estas unidades obedecen al nivel distrital donde opera una Unidad de Vigilancia Comunitaria (UVC). A través de esta infraestructura y logística territorial, se ha buscado gestionar la organización policial a nivel de los barrios o sectores de ubicación geográfica similar.

De manera simultánea al MGDCOC, existe el servicio de policía comunitaria. En la actualidad, este servicio está a cargo de la Dirección Nacional de Policía Preventiva y Comunitaria, que está adscrita al Subsistema de Policía Preventiva. La misión de la Dirección de Policía Preventiva y Comunitaria, según el Estatuto Orgánico por Procesos de la Policía Nacional, ha sido gestionar las actividades operativas en el subsistema preventivo comunitario y coordinar con los subsistemas policiales, para atender la seguridad ciudadana y el orden público. Esta unidad cuenta con el Departamento de Coordinación Operativa de Policía Comunitaria, que tiene entre sus misiones coordinar acciones de policía comunitaria con las jefaturas zonales, subzonales y distritos. Cada zona, subzona y distrito tiene, a su vez, una jefatura (en el caso de las zonas) y departamentos de coordinación de policía comunitaria (en cuanto a las subzonas y los distritos) (Ministerio del Interior, 2019).

El objetivo estratégico de esta dirección consistió en integrar las capacidades institucionales para evitar la ocurrencia de infracciones, mediante un proceso continuo de anticipación estratégica de los delitos. Estas acciones se han ejecutado en el marco de las referencias del rol de la policía comunitaria, lo que ha implicado trabajar sobre factores de riesgo y protección a nivel territorial para evitar la proliferación del delito. Estas acciones apuntaban a fortalecer las motivaciones personales (impulsividad y autocontrol social), así como a crear barreras externas para desincentivar las acciones delictivas. Para ello, se ha propuesto un conocimiento profundo del territorio, identificación de problemas, la determinación de prioridades y zonas de mayor afectación, georreferenciar el delito, establecer perfiles y ubicar delincuentes prolíficos (Ministerio del Interior, 2019).

De esta Dirección de Policía Preventiva y Comunitaria depende la generación de proyectos de prevención del

delito y seguridad ciudadana. Actualmente existen nueve proyectos y dos proyectos ocasionales, los cuales se gestionan en coordinación con el nivel desconcentrado con las 1586 UPC desconcentradas en todo el territorio. Los proyectos son:

- Las asambleas comunitarias
- La capacitación comunitaria
- Chat comunitario
- Espacios públicos recuperados
- Ferias de seguridad ciudadana
- Visitas preventivas ciudadanas
- Contacto ciudadano
- Activación del botón de seguridad
- Aplicaciones tecnológicas interactivas comunitarias
- Custodia policial de bienes y valores (servicio ocasional)
- Visitas periódicas a domicilios (servicio ocasional)

Desde una perspectiva comparada, el MGDCOC en Ecuador tiene similitudes y diferencias importantes en su concepción. Estos modelos policiales han tomado diversos nombres. Tal como se puede observar en la tabla 1, en Colombia, por ejemplo, se le denomina “policía de vecindario”, en Perú “vecindarios seguros” y en Ecuador el actual sistema de policía comunitaria se pasará a denominar “policía de barrio”. La orientación del servicio policial de cercanía cambia en cada país. En el caso de Chile, solo le denominan “policía de proximidad”. En Colombia, por su parte, la gestión se establece en el modelo de “policía orientada a problemas (POP)”, en Perú hacia un modelo de *intelligence led policing* (LED) y en Ecuador al modelo de “policía comunitaria”. Una característica fundamental del modelo ecuatoriano radica en que este es el modelo de desconcentración operativa y de servicios más radical comparado con otros países, pues las UPC funcionan como unidades de provisión de servicios policiales y con un alto nivel de autonomía operativa. En Colombia, actualmente el servicio de los Centros de Atención Inmediata (CAI) solo actúan como centros de despacho de servicios policiales, pero no funcionan como lugares de residencia.

Tabla 1. | Característica general de los modelos policiales desconcentrados en Chile, Colombia, Perú y Ecuador

Criterio	Chile	Colombia	Perú	Ecuador
Nombre operativo del modelo desconcentrado	Plan cuadrante modelos de intervención de carabineros en comunidad (MICC)	Policía del vecindario (anteriormente se llamaba Plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes. Luego, Modelo de vigilancia nacional comunitaria por cuadrantes)	Vecindario seguro	Modelo de gestión de policía comunitaria (distritos, circuitos y subcircuitos), posteriormente policía de barrio

Criterio	Chile	Colombia	Perú	Ecuador
Nombre de última unidad desconcentrada policial	Retenes, avanzadas (en ocasiones y a ciertas partes fronterizas)	Puestos de policía y CAI (Centros de Atención Inmediata) en lo urbano	Puesto de auxilio rápido (estrategia de acercamiento)	Unidad de Policía Comunitaria (UPC)
Nombre del criterio de proximidad	Modelos de intervención de carabineros en comunidad (MICC)	Policía del vecindario	Policía comunitaria	Policía comunitaria
Orientación del servicio	Proximidad	Policía orientada a problemas (POP)	<i>Intelligence led policing</i> (LED)	Policía comunitaria

Metodología

Este artículo pretende hacer un análisis evaluativo del programa de policía comunitaria implementado por la Policía Nacional del Ecuador desde el 2004 hasta la actualidad. Para efectos de este trabajo, se le denominará a este programa, “Modelo de gestión desconcentrado con orientación comunitaria” (MGDCOC). Por modelo de gestión se entiende un enfoque político-conceptual que ubica los elementos necesarios y útiles para alcanzar objetivos y metas institucionales (Tejada Zabaleta, 2003). El documento expondrá un estudio de caso y, para ello, se utilizará una metodología cualitativa sustentada en una visión positivista observacional de evaluación de políticas públicas mediante la combinación de elementos cuantitativos y cualitativos; cuyo propósito es analizar tanto los avances como las principales limitaciones del modelo y poder establecer así los desafíos a los que se enfrenta en el futuro. El objetivo es fomentar la racionalidad de las decisiones, la inteligencia, la responsabilidad de la asignación de recursos y su optimización (Pino Montoya, 2017). En otras palabras, se busca así tener una mirada crítica para fomentar el carácter participativo y democrático del modelo de desconcentración policial y promover la efectividad del proceso decisorio (Del Tronco Paganelli, 2023).

El método genérico propuesto es el analítico, el cual busca dividir un problema en partes para estudiarlo individualmente. Se propone así un macroanálisis del MGDCOC, que busca evitar caer en particularidades propias del desarrollo del modelo en territorios particulares. Esto quiere decir que tiene un alcance nacional y el corte

temporal es de 20 años (desde el 2004 hasta el 2024). Se considera que es un tiempo suficientemente grande para evaluar el desarrollo de una política pública y sus impactos generales. Por otra parte, se analizan tanto las implicaciones directas como indirectas del modelo. Entre las implicaciones directas se encuentran la consecución de los objetivos del proyecto, como la reducción del delito, y la mejora de la gobernanza policial, expresada en mejorar la imagen de la Policía en el territorio. Las indirectas se relacionan como los cambios político-institucionales de corte estratégico (reformas, rendición de cuentas) y las mejoras en la gestión y administración policial (planificación, costos, modelo de gestión, entre otros). En otras palabras, se busca mirar las múltiples aristas de este proceso en el país y aportar al debate sobre los modelos de gestión policial desconcentrados en la región.

De igual forma, se propone una evaluación intermedia, pues analiza un proceso que aún está en operación, pero también es sumativa, dado que busca conocer los resultados del programa y generar información útil para su sostenimiento, corrección o supresión (Del Tronco Paganelli, 2023). Por otra parte, si bien este trabajo propone un análisis observacional de corte positivista, no pretende con esto evitar el sesgo para la clasificación de los logros y dificultades del modelo. Es decir, como se señala en la tabla 2, esta selección está provista de cierta arbitrariedad, pero respaldada en función de la documentación, relatos y evidencias encontradas. Sin descartar la existencia de otras aristas positivas y negativas que pudieran analizarse, las presentadas cubren todo el espectro de acción del MGDCOC.

Tabla 2. | Variables analíticas

Criterio	Dimensión evaluativa del criterio	Valoración
Policías civiles	Político-institucional	Logro
Planificación institucional	Gestión administrativa	
Accountability	Político-institucional	
Confianza	Efectividad social	
Costos	Gestión administrativa	Limitante
Utilidad para la reducción del delito	Efectividad social	
Costos de oportunidad y adaptación al cambio	Político-institucional	
Filosofías institucionales	Político-institucional	
Características geográficas del modelo	Político-institucional	

Se hará un análisis documental de fuentes como planes institucionales, normativas y documentos hemerográficos de periódicos, fuentes secundarias de estadísticas institucionales sobre presupuestos de inversión, delitos y mapeo del personal. También se emplearán encuestas locales e internacionales publicadas sobre evaluación policial. A pesar de ser un estudio de caso, en reiteradas ocasiones se referirá a otras experiencias ejecutadas en países como Colombia, Perú y Chile, para efectos de ejemplificar de forma comparada el alcance y avance del modelo ecuatoriano. Los detalles de implementación de la gestión desconcentrada policial en otros países se pudieron realizar en función de entrevistas a expertos y conocedores sobre el tema.

Resultados

Logros e hitos importantes de este modelo de gestión desconcentrado policial en Ecuador

Policías civiles

Un punto importante de aporte de estos modelos desconcentrados con orientación comunitaria es la incorporación del concepto de cercanía policial en la población. En América Latina se han invertido muchos esfuerzos y recursos por intentar mejorar la cercanía de la policía con la comunidad. De una herencia de cuarteles, el sistema de proximidad ha sido un paso importante en la democratización de las instituciones policiales, dando paso a policías más civiles y menos militares que antes. En la racionalidad comunitaria, como es conocido,

prima una policía que define sus agendas de actuación basadas en consensos ciudadanos, en lugar de una policía de racionalidad militar basada en la sola necesidad de ocupación territorial (Lea y Young, 2001; Sozzo, 2005).

Independientemente del grado de institucionalización que el MGDCOC ha alcanzado en el Ecuador, su aporte ha sido importante en la generación de reformas doctrinarias y educativas. A nivel doctrinario, por ejemplo, la orientación comunitaria se ha inscrito en la filosofía institucional de la Policía Nacional del Ecuador. El documento de la Doctrina Policial creado en el 2012, en la parte que habla de los valores policiales, “promueve la participación activa de la comunidad en la protección de la seguridad integral, entendida como una construcción colectiva de la sociedad y no solo como un servicio prestado por el Estado del cual el ciudadano es únicamente un usuario” (Ministerio del Interior, 2013a).

Esta doctrina también ha dado paso a incorporar el enfoque de control del delito basado en la prevención, la consulta, el consenso y la rendición de cuentas comunitaria. La Doctrina Policial de 2012 dice:

El carácter preventivo exige actuar de manera anticipada a posibles eventos futuros, a fin de establecer los diversos escenarios con los que podría encontrarse y planificar estrategias para abordarlos. El éxito en la lucha contra la delincuencia y la violencia requiere de acciones preventivas... En este sentido, la policía debe superar su carácter reactivo centrando su accionar en la creación de condiciones para la paz social y el respeto al orden público.

Esta visión civilista del MGDCOC también se puede observar en la gestión del talento humano, logística policial, infraestructura (Ministerio del Interior, 2013a).

La educación policial ha sido también uno de los ejes donde el MGDCOC ha generado un impacto importante. La Constitución del 2008 en su artículo 158 determina que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos. En el caso específico de la Policía Nacional, el artículo 163 de la mencionada Constitución establece que la misión fundamental de esta institución es atender la seguridad ciudadana (concepto inédito en el lenguaje constitucional del Ecuador hasta ese entonces) y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Para ello, en el artículo 163, se concibe a la Policía como una instancia jerárquica, disciplinada y altamente especializada (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

Estas disposiciones constitucionales se pueden resumir en los conceptos de democracia y derechos humanos, orientación al servicio ciudadano y alta profesionalización. En la nueva Doctrina Policial se incluyen importantes

acápites sobre la identidad policial, su carácter y los nuevos principios que rigen la institución, entre los que destacan el uso legítimo de la fuerza, la garantía del orden público, la colaboración en la construcción en la paz social y la seguridad integral, el respeto a la diversidad, la prevención del delito, el trabajo comunitario, la restitución de derechos, la equidad de género, la eficiencia y la tecnificación institucional, entre otros temas.

El manejo de la educación policial ha estado a cargo de la Dirección Nacional de Educación de la Policía Nacional. Desde el 2013 se puso en práctica el nuevo modelo de educación policial, que contempla la creación de la carrera policial, aprobado y regulado por la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y el Consejo de Educación Superior (Senescyt) (entidades encargadas de la conducción de educación universitaria del Ecuador). En este nuevo proceso se establecen dos tipos de sistemas de educación y un plan de carrera y capacitación. La formación para policía (suboficialidad) tiene una duración de dos años y la formación de oficiales es de cuatro años, denominado nivel directivo. Actualmente, en vista de la premura por la incorporación de nuevos efectivos policiales a la institución, el tiempo de formación para policías de línea se ha reducido a ocho meses de formación.

En conclusión, dada estas reformas doctrinarias y educativas, las cuales apuntan a una transformación cultural, la Policía Nacional del Ecuador ha logrado paulatinamente incorporar el concepto civilista de su misión institucional, lo cual se podría decir que deriva del influjo directo del MGDCOC.

Planificación institucional

Cabe destacar que este modelo sigue plenamente vigente en la actual doctrina institucional (Ministerio del Interior, 2013a), en el marco legal (Asamblea Nacional del Ecuador, 2017) y en el esquema de planificación integral del servicio preventivo de la Policía Nacional (Ministerio del Interior, 2013b, 2017, 2019).

A partir del esquema de desconcentración policial con orientación comunitaria plasmado en el Plan de modernización de 2004, se dotó a la Policía de un nuevo esquema de planificación que le ha permitido hasta nuestros días tener un referente de gestión territorial de los servicios policiales. Desde el 2010, este modelo de Estado en los territorios basado en los DCS se ha constituido en una herramienta de planificación del Estado, y rigen para la desconcentración del servicio policial estándares más equitativos de asignación de recursos en función de su densidad poblacional, la extensión territorial y la concentración de problemas. Por ejemplo, el Acuerdo Ministerial 8689, firmado el 18 de mayo de 2017, asegura la localización de servicios

preventivos de la policía a ser prestados por las Unidades de Vigilancia y Policía Comunitaria, a fin de que se garantice el acceso, cobertura y equidad poblacional (Ministerio del Interior, 2017).

El 8 de marzo de 2019 se expide el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos de la Policía Nacional, en el que se sustenta la base legal y el direccionamiento estratégico institucional determinados en la matriz de competencias y planificación del MGDCOC (Ministerio del Interior, 2019). Este esquema de planificación ha generado un proceso de doble vía: le ha permitido a la Policía articularse a la planificación central y ha permitido al Estado tener un mayor control de la planificación policial en el territorio. En otras palabras, la implementación del modelo de los DCS no solo supuso una apuesta por tener un nuevo sistema de desconcentración, sino también por un nuevo sistema de gestión en los territorios que superaran las prácticas políticas tradicionales basadas en el clientelismo y otras prácticas similares. En la actualidad, este modelo de planificación territorial está en revisión e incorpora nuevas variables de criterios de desconcentración; no obstante, la base de este sistema es el modelo actual.

Esta perspectiva doctrinaria ha generado que la filosofía comunitaria esté presente también en los planes estratégicos de la Policía Nacional. Así, se puede ver que el MGDCOC aparece en los siguientes documentos:

- Reformulación del Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI, 2010-2014 (Policía Nacional del Ecuador, 2010)
- Plan Estratégico de la Policía Nacional del Ecuador, 2017-2021 (Policía Nacional del Ecuador, 2017).
- Plan Estratégico con visión Prospectiva de la Policía Nacional del Ecuador, 2021-2025 (Policía Nacional del Ecuador, 2021).

Gestión policial y *accountability*

Es importante que el diseño del MGDCOC haya permitido tener una modernización en su esquema de planificación operativa de la institución, generándose también mejoras en el manejo de la eficiencia de la productividad policial y control territorial. Estos rendimientos se pueden evidenciar en el aumento del número de detenidos, decomiso e incautación de armas, drogas, bandas delinCUenciales, entre otros temas. Como resultado, Ecuador y otros cuerpos policiales en la región han comenzado a utilizar estándares de planificación basados en el territorio, la población y el nivel de conflictividad.

Esto también ha permitido a la Policía del Ecuador mejorar en la asignación de recursos humanos, infraestructura y logística de la policía. Pese a que existen aún múltiples problemas en el manejo de este modelo, el salto cualitativo y cuantitativo en la planificación territorial es mejor que en épocas pasadas. Estos sistemas se han gestionado mediante la incorporación de sistemas de control centralizados basados en información estadística agregada y plataformas GIS. También se ha incorporado un proceso sistemático de mejoras en el registro institucional y la producción de información; instalando así la cultura de la rendición de cuentas institucional y el *accountability*³. Todo esto permitió a partir del 2009, efectuar un cuantioso plan de inversiones en la Policía Nacional (Andrade, 2023), que sin duda ha contribuido a generar mejoras institucionales y un mejor nivel presencial territorial.

La gestión de la información ha sido un gran dinamizador de estos planes de modernización y gestión policial desconcentrada. Este sistema tomó el nombre de Cuadro de Mando Integral (CMI) a principios del 2010 en Ecuador. El CMI consistió en un sistema unificado de seguimiento intensivo de siete delitos de mayor connotación social (homicidios, robo a personas, robo a domicilios, robo a locales comerciales, robo de automotores, robo de motos, robo de autopartes) con el control y la toma de decisiones policiales en el territorio. La necesidad consistía en alimentar un sistema confiable estadístico para la toma de decisiones, un proceso sistemático de esfuerzos institucionales y el uso de tecnología. En el 2019 se creó el Centro de Análisis de Información (CAI), el mismo que en el 2011 tomó el nombre de Oficina de Análisis de Información del Delito (OAID) y en el 2016 de Departamento de Análisis de Información del Delito (DAI) (Torresano Melo y Calles López, 2018).

Con el apoyo de recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se originó un proceso de transferencia de conocimientos en el Ecuador para la implementación y mejora de los sistemas estadísticos. Esto dio lugar a un proceso de mejoramiento del sistema de información en el que se incorporaron diversas fuentes de información a través del denominado sistema DAVID (actualmente en desuso y reemplazado por el denominado C4i2). También se dio paso al uso de plataformas de georreferenciación GIS que, a su vez, ha permitido un mapeo mucho más

detallado de la criminalidad en el país (Castro Aniyar et al., 2015). Aunque, luego de 10 años no ha habido actualizaciones significativas al sistema de gestión de información policial, la incorporación de este modelo de información en su momento promovió mejoras en la gerencia operativa desconcentrada de la Policía Nacional, la cual se ha basado en la racionalidad de gestión en función de la productividad, la responsabilidad territorial y la rendición de cuentas.

Confianza policial

El MGDCOC en Ecuador también podría haberse constituido en un buen catalizador de mejoras en la gobernanza de la seguridad en el territorio y, por ende, un importante elemento de recuperación de la imagen policial en la comunidad. No se dispone de evaluaciones puntuales comparadas robustas que permitan conocer el impacto de estos modelos desconcentrados. No obstante, existen estudios que sugieren que el MGDCOC sí permitió a la Policía Nacional ganar en legitimidad poblacional (Grijalba Córdova, 2017). En otras palabras, disponer de una policía con mejor credibilidad y confianza en la población apunta, sin duda, al corazón del problema de la gobernanza de la seguridad en los territorios (ONU-Habitat, 2016); pues una policía mejor evaluada ayuda a fortalecer la institucionalidad del Estado, creando así un ambiente favorable para la prevalencia del Estado de derechos y la prevención del delito (PNUD, 2013).

Según la Corporación Latinobarómetro (2024), la confianza institucional en la Policía en Ecuador mantuvo niveles de crecimiento importantes entre el 2006 y 2010, manteniendo promedios relativamente estables entre el 2015 y 2018 por sobre el 50 %. Cabe destacar, como se observa en la figura 1, que este periodo de repunte de la confianza de la Policía coincide con los años de implementación del proyecto de desconcentración de los DCS. No se puede afirmar que este repunte de credibilidad se deba solo al MGDCOC, pero se han obtenido algunos datos importantes que permiten buscar ciertas relaciones. Por ejemplo, según la Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad, elaborada por el municipio de Quito en el 2013, reveló un mejoramiento de la percepción de la policía en Quito. Entre los factores atribuidos a este hecho es la mayor presencia policial en los barrios. En el 2011, el 63.6 % de los encuestados declaró que hay mayor presencia de policía en el barrio, mientras que en el 2013 esta cifra subió a 81.3 %. El 56 % de los encuestados declaró que el realizar patrullajes en su barrio es la labor más precisada de la policía (Cymacyt, 2013).

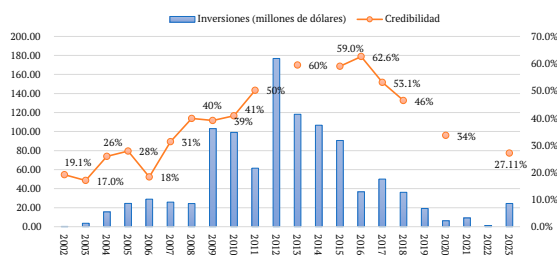
A partir del 2018, la Policía en Ecuador decrece considerablemente en su aceptación popular, manteniéndose una tendencia a la baja hasta el 2023. Esto coincide con la caída de la ejecución de inversiones

3 Muchos de estos modelos en América Latina incorporan también sistemas tecnificados de atención de llamadas, tanto internos como externos a las policías. En Ecuador tomó el nombre de Sistema ECU 911, cuyo desarrollo solo se pudo haber dado en el marco de la necesidad del desarrollo del sistema policial basado en distritos y circuitos (más del 75 % de las llamadas atendidas por el ECU 911 demandan servicios policiales).

gubernamentales en la policía; sin embargo, también coincide con las protestas sociales originadas en esos países en el 2019 donde “la policía” estuvo en el centro de la conflictividad y el incremento sostenido de la inseguridad, entre otras cosas. En todo caso, es posible que las explicaciones dadas no sean excluyentes, sino más bien complementarias, y que la crisis del MGDCOC haya desempeñado un rol central.

Si bien no se puede establecer con claridad el impacto de estos modelos desconcentrados, estos han convivido en el marco de contexto de aceptación policial en el territorio en los últimos 20 años en varios países de la región. Estos podrían constituirse en un factor de protección importante de la confianza policial si se lo gestiona adecuadamente. En Chile, la orientación de proximidad ha sido una estrategia institucional bastante usada para bajar las tensiones entre policía y comunidad provenientes de la herencia de la dictadura. En Colombia, por su parte, la filosofía comunitaria ha sido usada como una estrategia de ocupación territorial en el marco del conflicto armado vivido por ese país por décadas, y también como una estrategia para mejorar la perspectiva militarista vigente a propósito de ese conflicto. Colombia y Chile presentan índices más altos de confianza institucional (40% y 50%, respectivamente) que el resto de países en América Latina de forma sostenida en los últimos 25 años (Corporación Latinobarómetro, 2024).

Figura 1. | Inversiones policiales y confianza policial en Ecuador



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2024); Ministerio de Economía y Finanzas (2024). Gráfico: elaboración propia.

Limitaciones de los modelos desconcentrados con orientación comunitaria

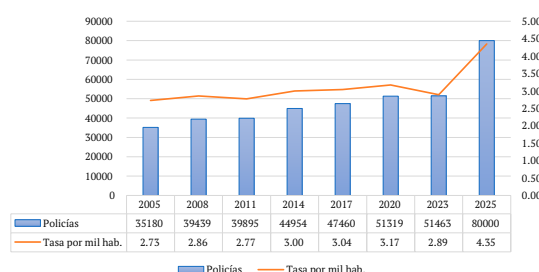
Costos

Una de las principales limitaciones del MGDCOC tiene que ver con el tema de costos, su financiamiento y su sostenimiento. En Ecuador, el MGDCOC, especialmente a partir del 2011 cuando se implementó el modelo de los DCS, este ha demandado una gran cantidad de recursos institucionales (personal, logística), lo cual ha generado,

a su vez, la necesidad de construcción y rehabilitación de nueva infraestructura. Esto ha presionado significativamente a los presupuestos operativos y de inversión de las instituciones y un desafío importante en la planificación estratégica de la institución que, dado el crecimiento de la demanda poblacional, y las múltiples tareas institucionales en función de las competencias, se hace complejo su sostenimiento financiero en el futuro. En general, el sistema de los DCS ha sido un disparador de recursos presupuestarios, generándose así un problema de déficit permanente para cubrir brechas de cobertura debido a su racionalidad incremental, lo cual complica financieramente la ejecución total del proyecto.

Este tema es bastante explícito en Ecuador como se detalla en la figura 2. En los últimos años, por ejemplo, la Policía Nacional del Ecuador ha previsto aumentar su plantilla en alrededor de 30 000 miembros para poder cubrir así los problemas de déficit de personal que demanda el MGDCOC. Se planificó que, para finales del 2025, la Policía Nacional del Ecuador tendrá una población de más de 80 000 miembros, lo cual sin duda provocará un gran impacto económico en su presupuesto anual en sueldos y salarios, así como en la logística necesaria para su correcto funcionamiento (El Comercio, 2023)⁴. En este caso, el MGDCOC es la que mayor cantidad de recursos humanos demanda. El subsistema preventivo (mayormente asignado a las unidades desconcentradas) representa más del 86 % del total de la Policía Nacional del Ecuador en los últimos años.

Figura 2. | Numérico de la Policía Nacional del Ecuador y tasa por cada mil habitantes 2005-2025



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2024). El dato de 2025 es estimado en función de la proyección de crecimiento. Gráfico: elaboración propia.

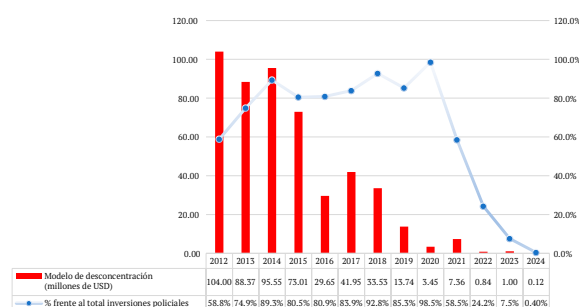
En la misma línea incremental de recursos, se puede decir lo mismo respecto a la infraestructura. Entre el 2012 y 2015, por ejemplo, se construyeron y remodelaron

⁴ A finales del 2024, la meta de crecimiento del numérico policial no se ha cumplido como se ha propuesto, aunque se estima que el número actual es cercano a los 60 000 miembros.

más de 400 UPC (Altamirano, 2024). No obstante, la disminución de los presupuestos de inversión a partir del 2017 y la mala ejecución presupuestaria ministerial ha parado la ejecución de nueva infraestructura y rehabilitación de infraestructura obsoleta o en malas condiciones. Actualmente hay un déficit de más de 300 nuevas UPC de acuerdo con el proyecto original y la falta de mantenimiento y sostenimiento ha generado que varias UPC en el territorio hoy permanezcan cerradas. Lo mismo ocurre con el tema de las Unidades de Vigilancia Comunitaria, donde solo se han construido alrededor de 30 de las 140 que deberían existir de forma ideal. A esto hay que sumar la falta de readecuación, remodelación y mantenimiento de las UPC y UVC, que se están quedando obsoletas.

El presupuesto de referencia estimado para este proyecto en el 2011 era de 834 millones de dólares hasta el 2017 (Ministerio del Interior, 2011)⁵, pero solo se gastaron 432 millones. Hasta el 2024 (junio) se han invertido 492 millones de dólares en este proyecto; aunque más del 80 % de esa ejecución se realizó entre el 2012 y 2017. Tal como se observa en la figura 3, en general, el proyecto de desconcentración policial ha sido el que más presupuesto de inversión consume a nivel institucional, pues se ha llevado más del 65 % del total del presupuesto de inversión y en ciertos años más del 80 %. En la actualidad, la Policía del Ecuador subsiste prácticamente con el grueso de inversiones realizadas entre el 2012 y 2015.

Figura 3. | Presupuesto de inversión del modelo desconcentrado de la Policía Nacional del Ecuador 2012-2024



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2024). El presupuesto de inversión junta lo ejecutado por la Policía Nacional y el Ministerio del Interior. Gráfico: elaboración propia.

5 A partir del 2012 se empezó a ejecutar el proyecto de desconcentración de distritos y circuitos.

Esto ha generado un dilema en el esquema decisional sobre la continuidad del proceso o darle un giro estratégico del MGDCOC y adaptarlo así a los ciclos económicos del país. El dilema consiste, por una parte, en que como no se ha podido cumplir con las expectativas institucionales en cuanto a número de personal, logística e infraestructura, no sería lógico evaluar algo que aún no se ha terminado. Por otra, la ausencia de evaluación no permitiría saber a ciencia cierta los impactos del proyecto para continuar el proceso de inversión, garantizar su efectividad y hacerlo más eficiente en el marco de limitaciones presupuestarias muy severas.

En definitiva, el crecimiento del Estado policial ha encontrado en el MGDCOC su variable más representativa. No obstante, el modelo desconcentrado ha sido un gran demandante de recursos institucionales y, tal y como fue concebido, su naturaleza siempre lo hará deficitario debido al crecimiento poblacional natural y a las crecientes demandas poblacionales en seguridad. El déficit crónico (cierre de brechas) ha sido desde el inicio consustancial al MGDCOC.

Su utilidad para la reducción del delito

El MGDCOC ha sido poco evaluado para conocer su efectividad en la prevención del delito y la violencia. En el 2015, la Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador lanzó un estudio al respecto, cuyos resultados no son muy claros y contundentes (Senplades, 2014). De manera general, se puede decir que las policías con orientación comunitaria han sido más útiles para mejorar la gobernanza territorial de la seguridad y, por ende, la credibilidad policial. Sin embargo, fuentes institucionales siempre señalan que su orientación es prevenir el delito, independientemente del modelo de proximidad que se adopte. Pese a ello, su efectividad no está comprobada en función de varios problemas:

El primer problema tiene que ver con la concepción del modelo. Como se ha podido analizar, existen varios modelos de proximidad policial puestos en práctica en estos cuatro países. En Ecuador no se sabe a qué sistema apunta el MGDCOC, pero por todo lo hecho, se perfila más al modelo clásico de policía comunitaria cuyo objetivo se dirige principalmente a mejoras en la gobernanza de la seguridad antes que la reducción del delito. En otras palabras, la prevención del delito sería un objetivo indirecto de la policía comunitaria antes que su naturaleza. Esto complica conceptualmente el tema de la evaluación.

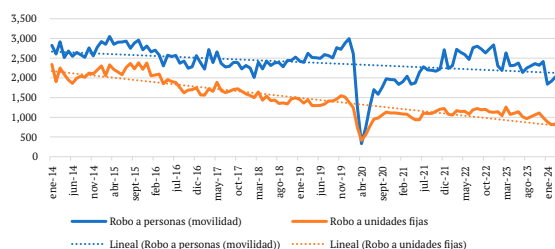
El segundo problema se relaciona con la respuesta policial ante las emergencias ciudadanas. Se asume que mejorar el tiempo de respuesta será como un desincentivo para la comisión de delitos o actos ilícitos

(Flórez Holguín, 2011). Sin embargo, debido a la ausencia de metodología de evaluación, no se puede comprobar que a partir de la vigencia del MGDCOC y del modelo de los DCS haya mejorado la reacción policial a las demandas ciudadanas y, peor aún, que esto incida en la reacción frente al delito y su reducción.

También es pertinente señalar que la reducción del delito en los territorios se debe a otro tipo de factores de regulación social y ambiental que a la simple presencia oportuna policial (Fundación Paz Ciudadana, 2013). De igual forma, dada la naturaleza de proximidad, el trabajo policial con orientación comunitaria se ha asociado más al trabajo y prevención de ciertos tipos de delitos menores (incivildades ciudadanas, robo a domicilios, personas, locales comerciales); mas no con delitos de mayor complejidad de organización criminal (asesinatos, extorsiones, secuestros), en los que se puede poner en riesgo la propia integridad de la policía.

En este sentido, como se puede analizar en la figura 4, la evolución mensualizada de los delitos menores, como el robo a persona en Ecuador, ha mostrado una tendencia a la baja en números absolutos desde el 2014⁶. De manera menos pronunciada, se puede decir que los robos a personas y domicilios en estos ocho años han mostrado una reducción, lo cual ha coincidido con la vigencia de los efectos del modelo desconcentrado de distritos y circuitos⁷.

Figura 4. | Delitos contra personas y unidades fijas mensualizados en Ecuador 2014-2024 (marzo)

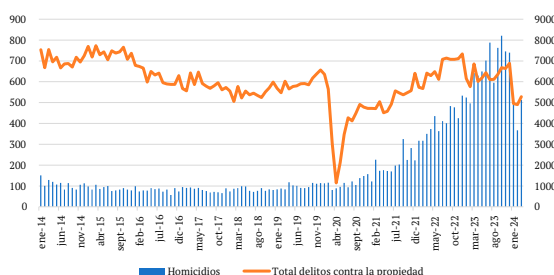


Fuente: INEC (2024). Gráfico: elaboración propia.

Pese a ello, sería apresurado afirmar que el MGDCOC sería la explicación de esta tendencia a la baja. En todo caso, es oportuno decir, como se establece en la figura 5, que la tendencia a la reducción o estancamiento de

los delitos contra la propiedad ha contrastado con un repunte impresionante de los homicidios y asesinatos y las extorsiones que han sido atribuidas al impacto de grupos de delincuencia organizada y economías ilícitas (Pan American Development Foundation [PADF], 2023). Esta situación ha abonado al debate para decir que el MGDCOC debe ser revisado en Ecuador en función de las graves amenazas a la seguridad pública que ha vivido el país en los últimos años, y que han posicionado la idea de retomar la lógica de cuarteles intermedios de orientación más militar.

Figura 5. | Homicidios y delitos contra la propiedad mensualizados en Ecuador 2014-2024 (marzo)



Fuente: INEC (2024). Gráfico: elaboración propia.

Como se puede analizar, la ausencia de un mecanismo de evaluación bien diseñado, confiable y aplicado sistemáticamente en el Ecuador ha generado problemas para definir la utilidad de un sistema de desconcentración costoso. Los resultados son confusos; pues si bien, por una parte, se evidencia una disminución de delitos de alta frecuencia, no se puede asegurar con precisión que se deba al MGDCOC. Por otra, pese al relativo estancamiento de estos delitos, Ecuador ha vivido un repunte explosivo de otros delitos más complejos que ha hecho dudar aún más de la efectividad del MGDCOC. No entender la utilidad en materia de control delictivo del modelo desconcentrado en general afecta la calidad del esquema decisional del proyecto. Mantenerlo, suprimirlo o modificarlo siempre será una decisión que conllevará un alto nivel de incertidumbre.

Costos de oportunidad de transformación y adaptación al cambio

Un problema asociado al tema económico del MGDCOC tiene que ver con los costos de oportunidad de pretender transformar el sistema vigente ante nuevos contextos y también su poca capacidad de adaptación al cambio. En primer lugar, este sistema desconcentrado, en general incorpora una serie de saberes y metodologías de intervención que se han instaurado como activos

6 Para lograr una adecuada medición del impacto, se requiere gestionar información territorial específica, lo cual ha resultado complejo en Ecuador por temas presupuestarios y de sostenibilidad a largo plazo.

7 La disminución registrada en el 2020 y parte del 2021 se debe al efecto de la pandemia del COVID-19; no obstante, a partir del 2022 la actividad tiende a normalizarse.

institucionales. Este cúmulo de inversiones se constituye en un acervo patrimonial que si bien es costoso de mantener, también es difícil deshacerse de él desde el punto de vista de los costos de transacción para abandonar dicha infraestructura y metodología de intervención.

A esto se suman los costos políticos que implicaría sacar unidades desconcentradas en el territorio. El efecto psicosocial de la inseguridad ha hecho que la presencia policial sea un efecto demandado por la población independientemente del resultado que se tiene o espera. Limitar la infraestructura policial en el territorio tiene efectos políticos no ponderados, incluso para las propias autoridades. Por ello, en Colombia se tiene la perspectiva de que aumentar los CAI no es una buena decisión institucional desde el punto de vista de costo/beneficio, pero también existe el criterio de que no se puede suprimir lo existente en función del costo político. Hacer lo contrario, significaría una alteración al esquema de gobernanza territorial de la seguridad debido a los costos sociales y políticos que acarrearía su transformación. De igual forma, existe el costo estratégico de ocupación territorial y presencial del Estado. Situación que resulta importante en la actual crisis de seguridad que vive el país, ya que los grupos de delincuencia organizada (GDO) dentro de sus dinámicas criminales han logrado en ciertos territorios imponer un sistema eficiente de gobernanza criminal, desplazando la presencia estatal. Esto afectaría de forma directa al principio de soberanía territorial del Estado, lo cual no solo se logra imponer con fuerza física, sino también con legitimidad.

Pero más allá de los costos, el MGDCOC es también poco adaptativo a las transformaciones condicionadas por ambientes externos, como cambios en las formas delictivas, cambios demográficos importantes, cambios tecnológicos y cambios políticos. Por ejemplo, aunque la tecnología permite actualmente adaptar soluciones mucho más económicas y eficientes para proveer servicios públicos de manera virtual en diversas áreas, la posibilidad de cambio, en el caso de la policía, encontraría fuertes resistencias debido a la costumbre o la necesidad psicosocial de la población de demandar servicios policiales con presencia territorial y física. En otras palabras, es complejo sostener el sistema, pero deshacerse es aún peor.

Una institución, dos filosofías

El MGDCOC ya forma parte de una nueva doctrina policial e incluso una nueva forma de planificación institucional; no obstante, las estructuras centralizadas, verticales y militares de las instituciones policiales están aún vigentes. Este problema se da en diversos países de la región. En Colombia, por ejemplo, la Policía aún depende

orgánicamente del Ministerio de Defensa. En Chile, hasta el 2010, Carabineros de ese país, dependió también del Ministerio de Defensa y solo a partir de ese año, pasó a depender del Ministerio del Interior. En Ecuador y Perú, la herencia militar de sus policías es aún un tema preponderante.

Pese al reconocimiento institucional de la validez de los principios comunitarios, el criterio de proximidad se ha convertido en uno más de los cuerpos o departamentos especializados de las policías. En muchos casos, esta filosofía ha sido relegada institucionalmente, lo que se expresa en la falta de recursos para su funcionamiento, la falta de interés y motivación de los agentes policiales por este servicio (pérdida de identidad), falta de capacitación, escaso contacto con la comunidad, falta de coordinación con otras áreas estratégicas de la Policía, limitada capacidad de decisión e influencia al interior de las policías, entre otros problemas. El problema persiste cuando la sociedad empieza a ver dos tipos de policías dentro de una misma institución: la policía reactiva y la policía preventiva, lo que crea una especie de esquizofrenia institucional.

La prevalencia de una doctrina militar en las policías ha generado que el modelo comunitario sea visto al interior de la policía desde una perspectiva infravalorada en la idiosincrasia institucional más tradicionalista. Muchas veces se privilegian más la valía de otro tipo de servicios policiales, como los de inteligencia, investigación, unidades de élite y antinarcóticos, por encima del servicio comunitario. Para muchos, el MGDCOC trastoca el ideal de una verdadera “identidad policial”.

Esta situación se acentúa mucho más con la emergencia de nuevas modalidades delictivas organizadas, dedicadas al manejo de mercados criminales altamente violentos y de control territorial. Como se ha visto, esto ha minado la credibilidad de la valía de la orientación comunitaria. La filosofía de un policía amigo de la comunidad, con sentido de pertenencia, y con técnicas de resolución de conflictos, se ha empezado a ver como una estrategia demasiado blanda y benévola ante el embate de las organizaciones altamente peligrosas.

Ecuador ha enfrentado en los últimos años enormes conflictos sociales que han derivado en ataques planificados a instalaciones policiales y su personal, generándose un nivel de temor generalizado en los efectivos policiales. Esto se agudiza más cuando la seguridad de los efectivos policiales ha sido vulnerada por atentados contra instalaciones policiales, asesinatos de policías, entre otros peligros (Revista Plan V, 2024). Paradójicamente, esta idea de cuarteles se plantea actualmente como una alternativa, de la cual la misma Policía ha buscado salir durante décadas en su planificación.

No obstante, esta esquizofrenia institucional ha sido un problema recurrente desde la entrada en vigencia de estos modelos de orientación comunitaria en la región. Dado que los embates del crimen organizado no son nuevos en la región, las policías han creado unidades de reacción altamente especializadas y militarizadas para combatir reactivamente los embates de estas amenazas. Se puede decir que la crisis del concepto de proximidad comunitaria policial en la región es proporcional al embate del crimen organizado en la misma.

Modelo eminentemente urbano

Otra limitación importante de los sistemas desconcentrados de orientación comunitaria en varios países es que surgieron como un modelo propuesto y desarrollado para dar respuesta a problemas de seguridad en contextos eminentemente urbanos. En otras palabras, dada su naturaleza y su diseño, la gestión desconcentrada policial con orientación comunitaria ha sido diseñada para dar respuestas a problemas sociales de alta frecuencia consustancial a la vida en ciudades grandes o medianas como el delito callejero, la violencia juvenil, el consumo de drogas, las incivildades ciudadanas, la violencia doméstica y otros problemas de convivencia. De igual forma, las estrategias propuestas para su control como trabajo comunitario, el patrullaje intensivo y a pie, el tiempo de respuesta y las estrategias preventivas están pensadas desde lo urbano.

Por esta razón, el arraigo territorial, el sentido de pertenencia a la comunidad y otros atributos destacables que los modelos desconcentrados con orientación comunitaria proponen, no se los puede aplicar en ciertos territorios rurales. En otras palabras, lo que podría funcionar en el contexto urbano, no necesariamente debe funcionar en el contexto rural, debido a la naturaleza de los conflictos sociales (sobre todo en aquellos territorios marcados por una alta penetración criminal organizada), la extensión geográfica, la concentración demográfica, la idiosincrasia rural, entre otros. Se ha escuchado con frecuencia en los relatos policiales que el MGDCOC no necesariamente se adapta a las características de los territorios rurales y fronterizos.

Discusión

El MGDCOC dio paso a una nueva visión doctrinaria de la Policía Nacional, y se pone en el centro de una nueva filosofía civilista de la Policía que propicia cambios estructurales mayores en la institución. De igual forma, este modelo de gestión policial ha traído aparejado un acervo importante de saberes y filosofía institucional que ha impulsado una mejora en la planificación de servicios policiales, reformas estructurales significativas y una

mejor capacidad de rendición de cuentas institucionales. Otro tema importante ha sido la mejora de los niveles de confianza policial, evidenciados en la Policía que coincidentemente empezaron a mejorar desde el 2006, pero que se agudizaron aún más a raíz de la adopción del sistema de distritos y circuitos. En cierta medida, el MGDCOC ha sido un importante catalizador de la mejora de la gobernanza política de la Policía en el territorio.

En los últimos años se ha evidenciado un decrecimiento sostenido de los niveles de credibilidad institucional. Si bien esto podría deberse a otros factores políticos y sociales exógenos, ha coincidido con la poca capacidad de inversión del Gobierno en la Policía, lo que ha incidido en el agotamiento del modelo. No obstante, si el problema actual se debe a problemas de gestión, surge la pregunta de por qué cambiar algo que ha producido mejoras a la Policía.

Es necesario decir que Ecuador tiene el modelo desconcentrado más radical de los cuatro países señalados, debido a su nivel de desconcentración y al nivel de competencias operativas de cada unidad desconcentrada. Por tanto, es un hecho claro que cerrar brechas de personal e infraestructura es costoso y tiene una lógica incremental. Sin embargo, la inversión de infraestructura policial de distritos y circuitos es cuantiosa (el proyecto de inversión más oneroso de la Policía en los últimos 12 años) como para pretender en el corto, mediano y largo plazo prescindir de ella.

Dado lo costoso de este modelo, una alternativa sería reemplazar el servicio por otro tipo de estrategias policiales de prevención y control del delito, así como por otras estrategias menos onerosas para mejorar la repuesta ante las llamadas de emergencia. La tecnología puede ser una alternativa que influya en este reemplazo.

También es un hecho claro que intentar cumplir con todas las brechas existentes implica asignar una serie de recursos humanos y logísticos que, en el contexto de una crisis económica, resulta complicado conseguir. Por esta razón, es pertinente invertir en metodología de evaluación permanente para guiar la toma de decisiones gubernamentales basadas en evidencias pragmáticas. No se podría invertir por el momento en algo que no se tiene clara la utilidad para lograr la reducción del delito y la violencia. Esto implica también articular mejor el MGDCOC con los otros subsistemas policiales (investigación, inteligencia) a través de la revisión y evaluación del modelo de gestión actual de la Policía Nacional.

El MGDCOC homogeniza al territorio sin tener en cuenta sus diferencias más importantes. La respuesta debe tener en cuenta las especificidades propias de cada territorio en función de su grado de conflictividad, y optimizar el aporte de la perspectiva comunitaria

en concordancia con varios objetivos estratégicos del Estado. En este caso, el modelo de policía de pacificación implementado en Brasil en el 2015, podría servir de insumo importante para un uso de concepto de proximidad policial en territorios con alto nivel de violencia y conflictividad. Pretender hacer una evaluación del modelo sin tomar en cuenta diversas realidades territoriales y usos estratégicos, el MGDCOC se presenta como vulnerable y anacrónico en función de la realidad de seguridad que vive el país (véase tabla 3).

Tabla 3. | Propuesta de intervención territorial de acuerdo con su conflictividad

Clasificación del territorio	Funcionalidad estratégica de la orientación comunitaria
1. Territorios con presencia delincriminal media y baja	Fortalecer los servicios preventivos y la confianza ciudadana
2. Territorios y corredores conflictivos por su ubicación estratégica	Prevenir escalamiento de conflictos y garantizar la presencia territorial
3. Zonas rurales	Adaptar el servicio a las realidades rurales
4. Territorios dominados por la gobernanza criminal, ausencia del Estado y pérdida de soberanía	Estabilización y pacificación de territorios intervenidos

Determinar correctamente un molde de servicios a los cuarteles intermedios dentro del modelo desconcentrado será una salida interesante. Pretender hacerlo por fuera, generaría problemas operativos y doctrinarios complicados de resolver. Se puede proponer otro tipo de instalación distrital al ya existente que incorpore parámetros de seguridad y articulación de unidades reactivas, pero sin perder el modelo de servicio y orientación comunitaria. De igual forma, el término “cuarteles intermedios” puede no ser adecuado en función de los objetivos institucionales que han buscado, por más de dos décadas, una forma de acercamiento a la comunidad.

Conclusión

La pretensión del Gobierno del Ecuador de transformar el modelo de gestión de la Policía Nacional mediante la construcción de cuarteles intermedios se basaba en el diagnóstico de que el MGDCOC había sido superado por la penetración terrorista de los GDO. Pese a ello, esta pretensión ha generado más dudas que certezas, pues pocos son los documentos disponibles que permitan aclarar el objetivo y alcance de este proyecto.

Es verdad que en el discurso oficial se ha recalcado varias veces que la propuesta de cuarteles intermedios no significa irse en contra del modelo comunitario; sin embargo, en la práctica, un proyecto de estas características implica necesariamente transformaciones doctrinarias y operativas para su correcto funcionamiento. La coexistencia de dos modelos doctrinarios en una misma institución podría revivir y agudizar conflictos de planificación institucional que poco a poco ya han sido superados. Por ejemplo, la creación de cuarteles intermedios en diversas zonas conflictivas en todo el país podría profundizar los estigmas sociales sobre ciertos territorios. En este caso, los mismos habitantes de estas zonas podrían verse afectados por los efectos directos e indirectos de los estigmas sociales futuros cuando el objetivo de seguridad se ha logrado (etiquetamiento a la población como peligrosa, costo de los predios de las zonas, entre otras cosas), debilitando aún más las relaciones policía-comunidad en lugar de recomponerla. Esto incidiría de forma táctica en minar aún más la pérdida de legitimidad del Estado en ciertas zonas; y, por tanto, sería incongruente con una necesaria estrategia sostenida de pacificación del territorio en el mediano y largo plazo.

Por esta razón, es necesario evaluar el MGDCOC, poniendo al sistema en un balance y analizar sus ventajas y desventajas. No obstante, este análisis no solo pretende analizar en blanco y negro el modelo de gestión policial comunitaria del Ecuador a raíz de la discusión sobre la puesta en marcha la iniciativa de “cuarteles intermedios”. También busca contribuir al debate sobre la vigencia de un modelo que, durante más de 30 años, ha sido puesto en funcionamiento en la región como la solución al problema del crimen y la inseguridad en contextos democráticos. Para ello, es importante avanzar en la discusión sobre metodologías de evaluación que guíen el proceso de toma de decisiones en materia de política pública de gestión policial basada en evidencias.

Esta propuesta reconoce las limitaciones metodológicas al respecto, pero busca posicionar una perspectiva crítica que analice las potencialidades del MGDCOC a largo plazo en un contexto muy distinto al de su creación. En definitiva, la política pública debe también tener la capacidad estratégica de adaptarse a distintos contextos y escenarios. Justamente, sobre esta capacidad debe centrarse el aspecto decisional. En definitiva, se reconoce que el MGDCOC puede ser un proyecto costoso y obsoleto para la actualidad, pero también se propone que puede adaptarse perfectamente y ser funcional a las necesidades de seguridad del Ecuador hoy en día.

Conflicto de intereses

No se presentó conflicto de interés entre los autores de la presente investigación académica. Declaramos que no tenemos ninguna relación financiera o personal que pudiera influir en la interpretación y publicación de los resultados obtenidos. Asimismo, aseguramos cumplir con las normas éticas y de integridad científica en todo momento, de acuerdo con las directrices establecidas por la comunidad académica y las dictaminadas por la presente revista.

Referencias

- Altamirano, L. (2024). *¿De la paz a la guerra? Evolución del crimen organizado en Ecuador*. Gráficas Argenis.
- Andrade, C. (2023). La seguridad como excepción. ¿Hacia dónde va Ecuador? *Ecuador Debate*, (119), 45-73.
- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* (vol. 40). Asamblea Constituyente del Ecuador.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). *Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*. <https://n9.cl/9hwve>
- Basorio, S. (2017). Policía pacificadora, legitimidad y prácticas de ocupación territorial. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (29), 105-122.
- Campos, M. (2008). *La policía comunitaria y la reforma policial en Ecuador*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Flacso, Ecuador.
- Castro Aniyar, D., Jácome, J. C. y Mancero Albuja, J. (2015). Seguridad ciudadana en Ecuador. Política ministerial y evaluación de impacto, años 2010-2014. *Nova Criminis: Visiones Criminológicas de la Justicia Penal*, 9, 111-148.
- Cheves, R. (2008). *El modelo policial hegemónico en América Latina*. Seis Hermanas.
- Clarke, R. y Eck, J. (2008). *60 pasos para ser un analista delictivo*. Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Corporación Latinobarómetro. (2024). *Informe 2023: la recesión democrática en América Latina*. Corporación Latinobarómetro.
- Crawford, A. (2018). *Crime prevention and community safety. Politics, policies and practices*. Longman, Harlow.
- Cymacyt. (2013). *Análisis estadístico descriptivo de la Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito*. <https://doi.org/10.18235/0007822>
- Dammert, L. (2019). ¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina. *Revista Ius*, 13(44). <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.444>
- Dammert, L. y Bailey, J. (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. Siglo Veintiuno.
- Del Tronco Paganelli, J. (2023). Usos, aportes y desafíos de la evaluación como instrumento de políticas públicas. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, 10(1), 9-37. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2023.5958>
- Diario del Universo. (2023). Gobierno plantea nuevo modelo de gestión con repotenciación de 81 unidades policiales, con blindaje, y la construcción de 20 cuarteles intermedios. <https://n9.cl/31wc90>
- El Comercio. (2023). A Ecuador le faltan 27 802 policías. <https://www.elcomercio.com/actualidad/a-ecuador-le-faltan-27-802-policias.html>
- Flórez Holguín, L. (2011). Números de emergencia: una alternativa efectiva para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. *Boletín Ciudad Segura*, 4-9.
- Frühling, H. (2004). Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es su impacto? En Frühling, H. y Candina, A. S. (Edits.), *Participación ciudadana y reforma a la policía en América del Sur*. CED, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Fundación Paz Ciudadana. (2013). *Compendio de buenas prácticas en prevención del delito*. Fundación Paz Ciudadana, Fondo de Cooperación Chile México, Amexcid, Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Grijalba Córdova, A. E. (2017). *Policía comunitaria, reforma y confianza ciudadana. En el período 2007-2015*. Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). (2024). *Estadísticas delictuales*. (Documento no publicado).
- Lea, J. y Young, J. (2001). *¿Qué hacer con la ley y el orden?* Ediciones del Puerto.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Estadísticas de inversión pública*. <https://www.minhacienda.gov.co/boletines-de-estad%C3%ADstica-2024>
- Ministerio del Interior. (2011). *Desconcentración de servicios de seguridad en distritos y circuitos*. <https://n9.cl/x51kb>
- Ministerio del Interior. (2012). *Acuerdo Ministerial 2626*. Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior. (2013a). *Doctrina Policial de la República del Ecuador*. Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior. (2013b). *Policía comunitaria modelo de gestión*. Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior. (2017). *Acuerdo Ministerial 8689*. Ministerio del Interior
- Ministerio del Interior. (2019). *Estatuto Orgánico por Procesos de la Policía Nacional*. Ministerio del Interior.
- Neild, R. (2002). *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Guía para la sociedad civil. Policía comunitaria*. <https://n9.cl/0fg5it>
- O'Maley, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Ad-Hoc.
- ONU-Habitat. (2016). *Temas Habitat III. 3 - Ciudades más seguras*. Naciones Unidas.
- Pan American Development Foundation (PADF). (2023). *Caracterización del crimen organizado*. Pan American Development Foundation.
- Pereira Cuadrado, A. (2023). *Policía comunitaria. Ciudadano policía*. Ponferrada. <https://n9.cl/hjfvkt>
- Pino Montoya, J. W. (2017). Aspectos metodológicos para evaluar una política pública. *RHS - Revista Humanismo y Sociedad*, 5(1), 1-7. <https://doi.org/10.22209/rhs.v5n1a01>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. PNUD. <https://n9.cl/b7xlft>
- Policía Nacional del Ecuador. (2004). *Plan estratégico de la Policía Nacional 2004-2014*. Policía Nacional del Ecuador.
- Policía Nacional del Ecuador. (2010). *Reformulación: plan estratégico de modernización y transformación integral de la Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI, 2010-2014*. Policía Nacional del Ecuador.
- Policía Nacional del Ecuador. (2017). *Plan estratégico de la Policía Nacional del Ecuador 2017-2021*. Policía Nacional del Ecuador.
- Policía Nacional del Ecuador. (2021). *Plan estratégico con visión prospectiva de la Policía Nacional 2021-2025*. Policía Nacional del Ecuador.
- Pontón, D. (2009). *Policía comunitaria y cambio institucional*. Flacso, Ecuador.
- Presidencia de la República. (2010). *Decreto Ejecutivo 357*. Presidencia de la República del Ecuador.
- Presidencia de la República. (2011). *Decreto Ejecutivo 632* (vol. 372). Presidencia de la República del Ecuador.
- Primicias. (2023). *Cuarteles intermedios reemplazarán a UPC en zonas conflictivas*. <https://n9.cl/u77ye>
- Re, L. (2008). *Cárcel y globalización: el "boom" penitenciario en los Estados Unidos y en Europa*. Ad-Hoc.
- Revista Plan V. (2024). *Terrorismo en Ecuador: cómo se procesa a los sospechosos en el conflicto armado*. <https://n9.cl/shh040>
- Rico, J. M. y Chinchilla, L. (2006). *Las reformas policiales en América Latina*. Instituto de Defensa Legal - Open Society Institute.
- Ricotta, G. (2017). En el territorio del enemigo: las Unidades de Policía de Pacificación (UPP) en una favela de Río de Janeiro, Brasil. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (29), 23-69.

- Senplades (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). (2014). *¿Cómo funcionarán estos niveles administrativos de planificación?* <https://n9.cl/65xkin>
- Sepúlveda Scarpa, M. (2010). Análisis delictual: conceptos básicos. En *Análisis delictual. Enfoque y metodología para la reducción del delito* (pp. 57-80). Fundación Paz Ciudadana.
- Silverman, E. B. (2002). El programa Compstat y la policía de distrito en Nueva York. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 41-46.
- Sozzo, M. (2005). Policía, violencia, democracia. Nota genealógica. En Sozzo, M. (Dir.), *Policía, violencia y democracia. Ensayos sociológicos* (pp. 161-208). Universidad Nacional del Litoral.
- Tejada Zabaleta, A. (2003). Los modelos actuales de gestión en las organizaciones: gestión del talento, gestión del conocimiento y gestión por competencias. *Psicología desde el Caribe*, (12), 115-133.
- Torresano Melo, M. y Calles López, J. (2018). *La gestión de la información para la prevención del delito. El caso del Departamento de Análisis de Información del Delito (DAID)*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://n9.cl/0myk4y>
- USAID e INSYDE Ideas. (2023). *Policía comunitaria. Conceptos, métodos y escenarios de aplicación*. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30315.pdf>
- Varela Jorquera, F. (2007). *Modelos internacionales de policía de orientación comunitaria*. Subsecretaría de Carabineros.
- Vela Fernández, M. (2019). Policía comunitaria y sistema de dirección por objetivos en la policía municipal de Madrid. *Revista Criminalidad*, 2(61), 41-58.
- Wacquant, L. (2004). *Las cárceles de la miseria*. Manantial.
- Zúñiga Collado, L. (2021). Transferencia de políticas: la política del CompStat y tolerancia cero en Chile. En Martínez-Solares, V., Gottsbacher, M. y Gutiérrez, M. L., *Miradas locales y problemas regionales de seguridad y justicia en América Latina*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

