

Exploración inicial sobre el impacto de la reducción de los homicidios intencionales en los niveles de confianza en la Policía Nacional

Initial exploration on the impact of reducing homicides on levels of public trust in the National Police

David Estuardo Anrango Narváez¹

Recibido: 5 de marzo de 2021

Aceptado: 13 de mayo de 2021

Publicado: 28 de junio de 2021

Resumen

Ecuador, entre 2009-2016, pasó de 17,8 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes, a 5,6 casos. Este hecho inédito en Latinoamérica es un logro institucional, sin embargo, se desconoce si estos resultados favorables en la lucha contra la violencia trascendieron en la percepción de seguridad o el reconocimiento ciudadano a esa labor desplegada por la Policía Nacional del Ecuador. En una sociedad democrática es la ciudadanía quien otorga el crédito al desempeño eficaz de la Policía, es decir, la ciudadanía aprueba y reconoce sus prácticas como legítimas. Este estudio explora, a partir de los niveles de confianza en la Policía, si la reducción de los homicidios de 2009 a 2016 impactó de manera positiva en las apreciaciones que la ciudadanía tuvo con respecto a la institución policial. Los resultados estadísticos sugieren que los niveles de confianza en la Policía guardan relación con la disminución de la tasa de homicidios intencionales.

Palabras clave: legitimidad policial, confianza en la policía, democracia, justicia procedimental

Abstract

Ecuador, between 2009-2016, went from 17.8 intentional homicides per 100 thousand inhabitants, to 5.6 cases. This unprecedented fact in Latin America is an institutional achievement, however, it is unknown whether these favorable results in the fight against violence transcended in the perception of security or citizen recognition for the work done by the National Police of Ecuador. In a democratic society, it is the citizenry who gives credit to the effective performance of the police, that is, the citizenry approves and recognizes its practices as legitimate. This study explores, based on the levels of trust in the Police, whether the reduction in homicides from 2009 to 2016 positively impacted the citizenry's appraisals of the police institution. The results suggest that levels of trust in the police are related to the decrease in the intentional homicide rate.

Key words: police legitimacy, trust in the police, democracy, procedural justice

¹ Capitán de la Policía Nacional del Ecuador, licenciado en Ciencias Policiales, máster en Criminología. Doctorado en Criminología. davidministeriodelinterior@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-0991-4290>.

Introducción

La tasa de homicidios intencionales en Ecuador durante la década anterior presenta reducciones significativas. En 2010 se registró 17,8 homicidios intencionales por cada 100 000 habitantes mientras que, en 2016 la tasa disminuyó a 5,8. Aunque se desconoce si estos resultados fueron percibidos de manera positiva por la ciudadanía, el sentimiento de seguridad valida estos resultados interpretados como exitosos. Las apreciaciones subjetivas y los juicios de valor por parte de la población sobre la situación de seguridad y el rol que cumple la Policía Nacional, son aún tema de investigación.

La gestión de seguridad en una sociedad democrática debería asegurar una serie de prácticas en el ámbito del *policing*,² entre ellas, conocer las expectativas que tiene la ciudadanía sobre las entidades policiales y los objetivos que alcanza. Solo cuando el servidor policial actúa satisfaciendo los sentimientos de inseguridad y en nombre de los valores comunitarios (respeto, efectividad, justicia, equidad), estará en la capacidad de alcanzar el reconocimiento y la legitimidad por parte de la población. Cuando esto sucede, el cumplimiento, la obediencia y la colaboración de la ciudadanía con la ley y la autoridad son más probables. En este trabajo se explora la legitimidad institucional apoyados en las cifras de confianza en la Policía y su relación con las variaciones históricas de la violencia.

Marco teórico

América Latina es considerada la región más violenta del mundo según el promedio anual de homicidios intencionales de 17,7 casos por cada 100 000 habitantes.³ La respuesta de los cuerpos policiales es inmediata ya que consiste en atender las emergencias de protección ciudadana. Su

posición pragmática es incuestionable ante la falta de civismo y la violencia en todas sus manifestaciones: los servidores policiales no apelan al tiempo para pensar en sus intervenciones ni mucho menos para probarlas antes de su ejecución, por lo que su deber es actuar de forma inmediata y con resultados favorables. La aspiración más importante y urgente en este sentido giraría alrededor de la reducción de las cifras de violencia de manera práctica e inmediata.⁴

En el caso de la Policía Nacional del Ecuador, si bien la contundente reducción de homicidios intencionales en los últimos años puede ser interpretada como un crédito meritorio, vale la pena conocer hasta qué punto estas señales favorables de su desempeño han trascendido en los sentimientos de protección ciudadana y en las percepciones que la ciudadanía tiene sobre la policía. La respuesta a estos cuestionamientos son claves en una sociedad democrática, cuyo cuerpo policial aspira a construir un entorno de convivencia pacífico, provechoso y menos susceptible de sufrir los daños provocados por la violencia.

La participación del ciudadano en el funcionamiento del Estado es clave para que estas interpretaciones del público acerca de la autoridad y su trabajo tengan correspondencia.⁵ Dicho de otra forma, si la Policía señala que ha realizado un esfuerzo exhaustivo por mejorar la situación de seguridad de un determinado espacio, esta retórica debe ser confirmada por la aprobación ciudadana. Para esto, el público necesita pasar del anonimato o de su condición de actor pasivo, a un rol de desenvolvimiento real, ordenado y transparente, al menos en dos momentos claves: en el diseño de la política (estrategias y tácticas locales) y en la evaluación de estas.⁶ Cuando esto acontece, las relaciones entre la ciudadanía y la policía serán más claras, confiables y

2 Término anglosajón empleado para describir las actividades que cumple la Policía.

3 En la actualidad, Ecuador es el quinto país de América Latina con menos cantidad de homicidios intencionales, es de 7,7 por cada 100 000 habitantes, por detrás de Paraguay (6,6) Argentina (4,6), Nicaragua (4,4) y Chile (3,7). Ver a: P. Asmann & Jones, K., "Insight Crimes's 2020 Homicide Round-UP", *Insight Crimes's*. (2021), <https://insightcrime.org/news/analysis/2020-homicide-round-up/>

4 L. Chioda, "Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood", in *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*, ed, L. Chioda (Washington D. C.: World Bank), <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0664-3>

5 S. Roché, *La Policía en Democracia* (Ediciones Radio Universal de Chile, 2019).

6 Guillen, F., *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural* (Bosch Editor, 2016).

provechosas para promover acciones que procuren mejorar las condiciones de seguridad de los barrios.⁷

Aquellos cuerpos de policía que han logrado concretar este giro democratizador desarrollan con mayor éxito su relación con la ciudadanía en el ejercicio diario de sus funciones.⁸ La desventaja de la que parte la policía, frente a las excesivas demandas de protección ciudadana, encuentran cierto equilibrio que les permite ser mucho más proactiva y menos centrada en la respuesta, es decir, su capacidad de prevención se incrementa al ritmo que lo hace su respuesta.

Aquellos cuerpos policiales que no logran concretar este giro democratizador, en un proceso de interpretación errónea de “legalidad igual a legitimidad”, seguirán insistiendo en la aplicación *exclusiva* del uso de la fuerza (vigilancia, control y arresto) para responder a la amplia variedad de problemas que amenazan la seguridad, sin prestar atención a lo que el ciudadano piense.⁹ Actuando de esta forma, la policía se priva así misma de hacer sostenible su desempeño.¹⁰ Cuando sus capacidades de respuesta son superadas y el monopolio del uso de la fuerza no sufre cambios o adaptaciones que incentiven la cooperación ciudadana, cumplir con su trabajo de manera eficiente, se torna más difícil. Si bien, la policía no puede y no debe renunciar al uso del monopolio del uso de la fuerza, esto no impide un uso discrecional más efectivo o una readaptación positiva en la forma de ejecutarla si el objetivo es promover la cohesión social y mejorar la convivencia pacífica.¹¹

La readaptación del monopolio del uso de la fuerza en el ejercicio práctico permite mejorar las

situaciones de seguridad dependiendo del contenido y el orden. El contenido tiene que ver con la forma como se desempeña la policía y el orden con la obtención de resultados consecutivos. Si bien la literatura académica insiste en que la policía tiene dificultades para manejar eficazmente el control de la delincuencia sin el apoyo de la ciudadanía,¹² el efecto de la actuación policial justa y respetuosa insidiosa en la predisposición del público de cooperar con la policía. De este modo, la seguridad confirmará su validez como instrumento para resolver cualquier problema.¹³ Este fundamento de la legitimidad permite construir una *relación preexistente* real y efectiva en la cual florece la colaboración ciudadana. Ni siquiera los esfuerzos de gran empeño por emprender actividades comunitarias (*community oriented policing*) por parte de la policía conseguirán la cooperación ciudadana si esta no respeta el orden causal de mejorar primero las relaciones con la comunidad.¹⁴ Parece entonces, que la legitimidad merece la atención y reflexión para consolidar de manera organizada una policía realmente efectiva.¹⁵

Pese a que Weber planteaba que la legitimidad se fecunda en aquellas sociedades donde las personas consideran que deben obedecer a la autoridad porque la ley los faculta para actuar en nombre del Estado – incluso cuando esta sea percibida como personalmente incompetente – las nuevas investigaciones académicas adaptadas a los desafíos del mundo contemporáneo confirman que la legitimidad se basa en las motivaciones internas que llevan a las personas a obedecer. Esto guarda relación con los sentimientos ciudadanos de obediencia a la autoridad, no por temor, retribución o costumbre,

7 J. Jackson, I. Brunton-Smith, B. Bradford, T. R. Oliveira, K. Pösch & P. Sturgis, “Police Legitimacy and the Norm to Cooperate: Using a Mixed Effects Location-Scale Model to Estimate the Strength of Social Norms at a Small Spatial Scale”, *Journal of Quantitative Criminology*, (2020), <https://doi.org/10.1007/s10940-020-09467-5>; J. Sunshine & T. R. Tyler, “The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing”, *Review*, 37(3), (2013).

8 D. Harkin, “Police legitimacy, ideology and qualitative methods: A critique of procedural justice theory”, *Criminology & Criminal Justice*, 15(5), (2015), <https://doi.org/10.1177/1748895815580397>

9 Goldstein, G. (1990). *Problem oriented policing*. (McGraw-Hill).

10 Ibid.

11 J. L. Loubet-del-Bayle, *La policía* (Acento Editorial, 1998).

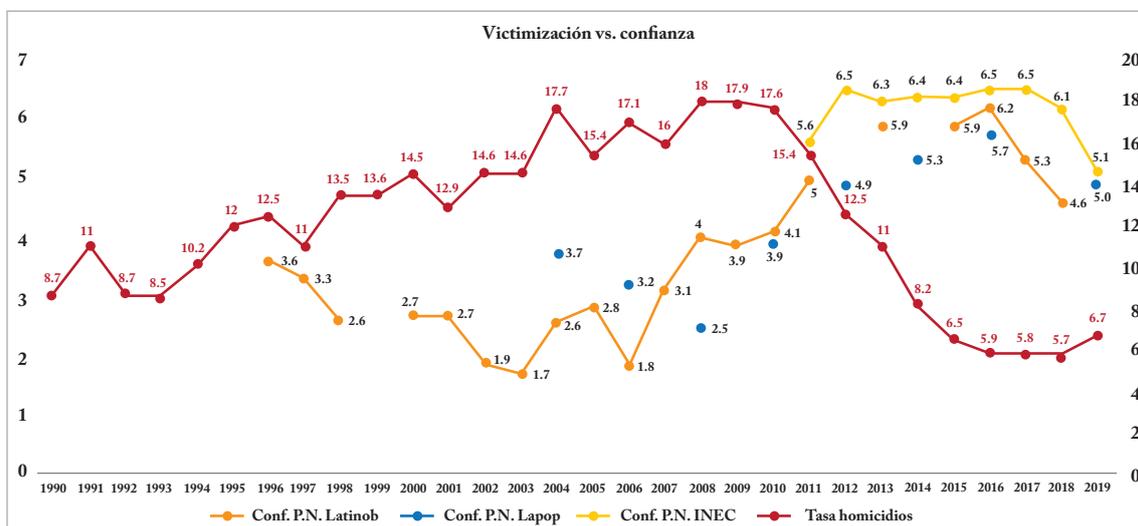
12 T. Tyler & J. Fagan, “Legitimacy And Cooperation: Why Do People Help the Police Fight Crime in Their Communities?”, *Faculty Scholarship Series*, (2008), https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3037

13 T. R. Tyler *Why people obey the law* (Yale University Press, 2002); T. R. Tyler & Y. J. Huo, *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts Through on JSTOR*. Russell Sage Foundation (2002), <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610445429>

14 C. Gill, D. Weisburd, C. W. Telep, Z. Vitter, Z. & T. “Bennett, Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review”, *Journal of Experimental Criminology*, 10(4), (2014), <https://doi.org/10.1007/s11292-014-9210-y>

15 S. Roché, *La Policía en democracia* (Ediciones Radio Unversal de Chile, 2019).

Figura 1
Representación histórica entre la victimización y confianza en la Policía Nacional



Fuentes: DAIDPN, INEC¹⁹ y Lapop²⁰

sino, porque existe una internalización de valores que reconocen la actuación de la autoridad como justa, correcta y efectiva, y, por lo tanto, meritoria del derecho a gobernar y a exigir obediencia.

Cuando la autoridad es legítima el ciudadano va a considerar que obedecer a la policía es un deber moral y cooperar con esta es una obligación cívica. Sin embargo, la legitimidad policial en el caso ecuatoriano está ausente en los textos, en la formación y el diseño de las estrategias de seguridad, es un término ignorado y confundido entre las estadísticas objetivas de la criminalidad y las prácticas diarias enfocadas en la lucha contra la delincuencia. El interés por explorar de forma regular la dimensión subjetiva del delito, y dentro de esta, la legitimidad policial, ha sido promovido por organismos no estatales de investigación académica como la Corporación Latinobarómetro y el Proyecto de Opinión Pública para Latinoamérica (Lapop).¹⁶

No obstante, la unidad de análisis para calcular la legitimidad es la *confianza en la policía*, medida que permite interpretar de forma general los juicios ciudadanos acerca del desempeño de

la policía. Esto significa que el ciudadano tiene expectativas de que la policía cumpla con los acuerdos de mantener el orden social y el cuidado responsable de la seguridad.¹⁷ En términos concretos, describe las creencias ciudadanas acerca de la capacidad que tiene la policía para prevenir el delito y actuar de acuerdo a las expectativas ciudadanas fundadas en valores compartidos.¹⁸

Metodología

Con base a lo expuesto, se propone conjugar en un gráfico los valores históricos de la violencia y la confianza en la policía con el fin de explorar superficialmente cómo estos indicios de legitimidad sobre la policía ecuatoriana pueden tener correspondencia con la tasa de homicidios intencionales.

16 Son los organismos internacionales los que indagan parte de la dimensión subjetiva de seguridad. En Ecuador la última encuesta de victimización y percepción de seguridad fue en el año 2012.

17 J. E. Hawdon, J. Ryan & S. P. Griffin, "Policing Tactics and Perceptions of Police Legitimacy", *Police Quarterly*, 6(4), (2003), <https://doi.org/10.1177/1098611103253503>

18 Jackson, I. et al, "Police Legitimacy and the Norm to Cooperate...".

19 <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-multiproposito-de-hogares/>

20 <https://www.vanderbilt.edu/LAPOP/ecuador.php>

Nota: la victimización es medida a partir de la tasa de homicidios intencionales x 100 000 habitantes y la confianza en la policía en una escala del 1 al 10 según el Latinobarómetro, Lapop²¹ y el INEC.

La figura 1 permite interpretar la posible relación inversa entre la disminución de las cifras de violencia y el aumento en los niveles de confianza en la policía. No obstante, las apreciaciones ciudadanas no mantienen esta regla cada vez que se registra un incremento anual en las tasas de homicidios intencionales, sino, en aquellos períodos que mantienen un comportamiento constante y reflejan variaciones abruptas. Si en un extremo se encuentran las tasas más altas de homicidios, en el otro tienden a estar los niveles más bajos de confianza y viceversa (17,1 homicidios intencionales vs. 1,8 de confianza, 6,5 de confianza vs. 5,8 homicidios intencionales).

En el mismo sentido, desde el año 2007 se da la reincorporación del juicio ciudadano sobre la policía el cual logra mantenerse constante al menos hasta 2016. Este fue el último año en donde las fuentes consultadas reportan una tendencia creciente o del comportamiento estable de la confianza en la policía. A partir del año 2018, las expectativas de los ciudadanos acerca del trabajo policial sufren un deterioro importante; solo 4,6 de cada 10 ciudadanos dicen confiar en la policía o, en el mejor de los casos, de acuerdo al INEC son 6,1 personas. Para el siguiente año, se fija la tendencia creciente de los homicidios intencionales (6,7 casos). Esto contrasta con la disminución ralentizada de la confianza en la policía (5,1 de cada 10 personas según el INEC y 5 de cada 10 según Lapop).

Discusión

Estos datos sugieren que la corresponsabilidad ciudadana con la policía en términos de confianza empieza a debilitarse luego de 10 años de haberse mantenido estable. En la medida que existe

una desaceleración en la reducción de los niveles de violencia –para empezar levemente a incrementarse– la confianza en la policía tiende bruscamente a disminuir. A pesar de que la atribución de la confianza depende de un amplio conjunto de factores vinculados con el contexto político, cultural y la fragmentación social y económica, un segmento importante de esta dependería de los valores que inspira y dice defender la policía con sus prácticas diarias.

Se desconoce si la ciudadanía reconoce a la policía como una autoridad confiable y digna del reconocimiento de su poder con base a su eficacia para prevenir la violencia o, si es más bien, al discernimiento acerca de si sus intenciones de actuación, sus valores y principios coinciden con la de los ciudadanos. En el caso ecuatoriano, sin haber aplicado una metodología que nos permita establecer una relación inversa estadísticamente significativa entre los niveles de violencia y los de confianza en la policía, se puede sugerir que los sentimientos de deferencia ciudadana por los miembros de la policía guardan relación con el esfuerzo desplegado por esta institución en el control efectivo de la violencia durante los veinte años de estudio.

No obstante, queda pendiente una investigación académica mucho más exhaustiva que explore los factores predictores de la confianza en la Policía del Ecuador. Resultaría interesante contrastar si, al igual que en algunas sociedades occidentales, el público que dice confiar en la policía está más dispuesta a cooperar con esta, no porque solamente le interesa vivir seguro, sino, además, porque cree que es lo éticamente correcto.

Cuando estos juicios de valor ciudadano prevalecen, los mecanismos de autorregulación social funcionan mejor. Por un lado, el control social informal del delito encuentra acogida gracias a que los altos niveles de confianza en la policía se convierten en una buena razón para la cohesión comunitaria y, por el otro lado, la reactivación de los pacificadores locales viene acompañada de una mayor predisposición del público a denunciar los delitos, reportar las amenazas a la tranquilidad y cooperar con la policía en los diferentes emprendimientos de seguridad.

21 Lapop es un observatorio ciudadano con respaldo académico de la Universidad de Vanderbilt en Estados Unidos, encargado de llevar a cabo encuestas de opinión en las 34 naciones del Norte, Centro y Sur de América.

Conclusiones

La disminución de los homicidios intencionales en Ecuador en la década pasada fue un éxito — relativo — atribuido a la institución policial. Sin embargo, no existe un instrumento que permita medir si la ciudadanía conoció, percibió y respondió de manera favorable a este logro. En una sociedad democrática es el público el que otorga el crédito al desempeño eficaz de la policía; la autorreferencia institucional de cumplimiento efectivo se reduce a la aprobación ciudadana que reconoce sus prácticas como legítimas o legales. Luego del análisis entre las cifras de homicidios intencionales y los niveles de confianza en la policía se interpreta que cuando los primeros son bajos, estos predisponen niveles más altos de confianza. Si bien la metodología empleada no intenta probar ninguna significancia estadística que nos permita establecer este resultado más allá de lo esperable por azar, ofrece indicios acerca de que la población ecuatoriana confió más en la policía cuando esta institución demostraba ser más efectiva en el control y prevención de la violencia.

Para investigaciones venideras se sugiere indagar por los factores predictores de la confianza en la policía. Basado en la teoría de la justicia procedimental se considera que, si la policía en el ejercicio de sus funciones apela a la justicia, la equidad y el respeto, si los valores que inspira con sus acciones coinciden con los de la población y, si esta es interpretada como capaz para resolver los problemas persistentes de inseguridad, los juicios de confianza y legitimidad se convertirán en razones poderosas para obedecer y cooperar con la policía. Aunque en la actualidad las cifras de confianza y violencia puedan ser interpretadas como preocupantes, la institución policial tiene la capacidad de alcanzar la corresponsabilidad ciudadana como un mecanismo contribuyente de la seguridad. Sin embargo, primero debería optar por mejorar sus niveles de confianza y legitimidad.

Referencias bibliográficas

- Asmann, P., & Jones, K. "Insight Crimes's 2020 Homicide Round-UP". *Insight Crimes's* (2021). <https://insightcrime.org/news/analysis/2020-homicide-round-up/>
- Chioda, L. "Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood". En *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*, editado por L. Chioda. Washington, DC: World Bank, 2017. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0664-3>
- Gill, C., Weisburd, D., Telep, C. W., Vitter, Z., & Bennett, T. "Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review". *Journal of Experimental Criminology*, 10(4), (2014): 399–428. <https://doi.org/10.1007/s11292-014-9210-y>
- Goldstein, G. *Problem oriented policing*. McGraw-Hill, 1990.
- Guillen, F. *Modelos de policía. Hacia un modelo de seguridad plural*. Bosch Editor, 2016.
- Harkin, D. "Police legitimacy, ideology and qualitative methods: A critique of procedural justice theory". *Criminology & Criminal Justice*, 15(5), (2015): 594–612. <https://doi.org/10.1177/1748895815580397>
- Hawdon, J. E., Ryan, J., & Griffin, S. P. "Policing Tactics and Perceptions of Police Legitimacy". *Police Quarterly*, 6(4), (2003): 469–491. <https://doi.org/10.1177/1098611103253503>
- Jackson, J., Brunton-Smith, I., Bradford, B., Oliveira, T. R., Pösch, K., & Sturgis, P. "Police Legitimacy and the Norm to Cooperate: Using a Mixed Effects Location-Scale Model to Estimate the Strength of Social Norms at a Small Spatial Scale". *Journal of Quantitative Criminology*, (2020): 1–26. <https://doi.org/10.1007/s10940-020-09467-5>
- Loubet-del-Bayle, J. L. *La policía*. Acento Editorial, 1998.

- Roché, S. *La Policía en democracia*. Ediciones Radio Universal de Chile, 2019.
- Sunshine, J., & Tyler, T. R. "The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing". *Review*, 37(3), (2003): 513-548.
- Tyler, T., & Fagan, J. "Legitimacy And Cooperation: Why Do People Help the Police Fight Crime in Their Communities?". *Faculty Scholarship Series*. (2008). https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3037
- Tyler, T.R. *Why people obey the law*. Yale University Press, 1990.
- Tyler, T. R., & Huo, Y. J. *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts Through on JSTOR*. Russell Sage Foundation, 2002. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610445429>