PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA

DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE SOCIOLOGÍA Y CIENCIAS POLÍTICAS

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA CON MENCIÓN EN DESARROLLO

"EL CONTROL POLÍTICO DE LA DELINCUENCIA EN EL ECUADOR DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE RAFAEL CORREA:

PERÍODO 2008 – 2011"

MARÍA SOL ESPINOSA VILLAGÓMEZ

DIRECTORA: DOCTORA BERTHA GARCÍA GALLEGOS

QUITO, FEBRERO 2013

Agradecimiento

Agradezco a Berthita García por haberme brindado la oportunidad de crecer a su lado durante mi vida universitaria. De igual manera expreso mis agradecimientos a mis lectores, Francisco y Emilio, por su tiempo y enseñanzas.

Dedicatoria

A mi madre por ser mi mejor amiga; a mi padre por enseñarme amar los cuentos desde niña; a Cristian, por estar a mi lado en las buenas, en las malas y en las desveladas; a Ricardo por acolitarme siempre, y a mis amigos por ser mi eterna fuente de inspiración.

EL CONTROL POLÍTICO DE LA DELINCUENCIA EN EL ECUADOR DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE RAFAEL CORREA: PERÍODO 2008 – 2011

INDICE

INTRODUCCIÓN II

I. EL FENÓMENO DELINCUENCIAL Y LA RESPUESTA SOCIAL II
II. EL MANEJO DE LA SEGURIDAD SIN CONTROL POLÍTICO EN EL ECUADOR IV
III. HACIA LA DEFICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN VII
OBJETIVO GENERAL xi
OBJETIVOS ESPECÍFICOS xi
HIPÓTESIS GENERAL xii
HIPÓTESIS ESPECÍFICA xii
IV. JUSTIFICACIÓN XII
V. METODOLOGÍA XIII
VI. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN XIV
VII. ORGANIZACIÓN DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN XVI

CAPÍTULO I. LA SOCIOLOGÍA DE LAS CONDUCTAS DELICTIVAS Y SU CONTROL 1

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ECUADOR 1
II. LOS ENFOQUES TEÓRICOS DE LA SOCIOLOGÍA 4
1. El Funcionalismo 5
2. Interaccionismo Simbólico: Teoría del Etiquetamiento 10
3. La Nueva Criminología de Izquierda 11
4. El Realismo de Izquierda. 13
5. La Sociología del Control 17
III. APRECIACION DE LOS INSTRUMENTOS TEÓRICOS PARA LA METODOLOGÍA DE LA TESIS 19

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS ESTRATEGIAS DE ALIANZA PAÍS: DESARROLLO Y SEGURIDAD 23

I. LAS POLITICAS DE DESARROLLO 23
1. El Progreso en la Historia Reciente del Ecuador 25
2. El Desarrollismo Militar Nacionalista y Petrolero 28
3. Desarrollo y Seguridad en el Período de la Democracia Post Dictaduras 30
4. La Crisis Política que Explica el Advenimiento de Alianza País 34
II. RAFAEL CORREA EN LA PRESIDENCIA 38
III. LA CONSTITUCIÓN DEL 2008 Y EL GIRO EN LA VISIÓN DE LA SEGURIDAD. 39
1. La Ley de Seguridad Pública y del Estado 43
IV. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 44

CAPÍTULO III. LA EXPERIENCIA CULTURAL DEL DELITO Y PRIMERAS ESTRATEGIAS DE ALIANZA PAÍS EN LA PREVENCION DEL DELITO 45

I. LA CIUDADANÍA FRENTE AL ESTADO 45
II. PERCEPCIONES SOCIALES DE INSEGURIDAD 46
III. EL CONTROL DE LA DELINCUENCIA DESDE EL MINISTERIO DEL INTERIOR CON ENFOQUES DE ASOCIACIÓN PREVENTIVA 48
1. Gestión de Gustavo Larrea 49
2. Gestión de Fernando Bustamante 50
3. Gestión de Gustavo Jalkh Roben 55
IV. LA REALIDAD DEL DELITO SEGÚN LOS DATOS POLICIALES 61
V. PERCEPCIÓN CIUDADANAS SOBRE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD APLICADAS DURANTE EL GOBIERNO DE CORREA. 63
VI. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 65

CAPÍTULO IV. ESTRATEGIAS DE ALIANZA PAÍS EN EL CONTROL DE LA DELINCUENCIA 2011 67

I. INTRODUCCIÓN 67
II. EL CONTROL DE LA DELINCUENCIA DESDE EL MINISTERIO DEL INTERIOR CON ENFOQUES DE SEGREGACIÓN PUNITIVA (2011) 68
1. Gestión de Alfredo Vera 68
2. Gestión de José Serrano 71
III. MANEJO POLÍTICO DE LA DELINCUENCIA POR PARTE DEL PRESIDENTE RAFAEL CORREA 75
1. Gestión Presidencial de la Delincuencia Desde el 2008 Hasta Finales del 2010 75
2. Gestión Presidencial de La Delincuencia Durante El 2011 77
IV. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 80

I. CONCLUSIONES 82

II. RECOMENDACIONES 88

BIBLIOGRAFIA 90

ANEXOS 101

EL CONTROL POLÍTICO DE LA DELINCUENCIA EN EL ECUADOR DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE RAFAEL CORREA: PERÍODO 2008 – 2011

ABSTRACT

Los constantes y contradictorios debates políticos sobre la problemática de la delincuencia, y el lugar que la inseguridad ocupa dentro de los imaginarios y demandas sociales han motivado a que la presente investigación sea un estudio sobre el control político de la delincuencia en el gobierno de Rafael Correa. Para el efecto, toma como base las teorías sociológicas de la desviación de la conducta y su relación con los controles formales impartidos por el Estado. El objetivo es esclarecer las motivaciones propias del gobierno para sostener una praxis ambigua con su propio proyecto político: se transita desde un conjunto de prácticas basadas en la seguridad humana y la igualdad de derechos, impulsado durante los primeros años de su administración, hasta el resurgimiento del castigo penal y la participación militar en las calles. Es a partir del análisis de la relación entre el proceso de transformación de la racionalidad de las políticas públicas de seguridad y la influencia de la opinión pública que se logra comprender no solo el origen de la problemática planteada, sino también las limitaciones de institucionalizar un estado de Derecho dentro de una estructura estatal acostumbrada a imponer la ley y el orden público por sobre los derechos de la ciudadanía, y habituada a negar la igualdad jurídica a individuos considerados peligrosos y nocivos para la sociedad. Igualmente, se expone que las ambigüedades entre la protección de derechos humanos y el resurgimiento del castigo penal solo muestran que dentro del gobierno ha existido más de una corriente de pensamiento, pero, al estar bajo un régimen extremadamente presidencialista, se termina por imponer las visiones con mayor peso político, con lo cual el Presidente termina siendo la única figura que legitima y controla realmente al estado. Así, la problemática de la delincuencia muestra un complejo panorama de intereses, percepciones y retos al gobierno de Correa, quien en la actualidad ve en la seguridad ciudadana su principal desafío.

INTRODUCCIÓN

I. EL FENÓMENO DELINCUENCIAL Y LA RESPUESTA SOCIAL

Si bien en el Ecuador, la delincuencia ha tenido una tendencia creciente desde la década de los noventa, es a partir del siglo XXI cuando su presencia se acrecienta notablemente en el país. No solo los homicidios se elevan desde 1.500 en el año 2000, a cerca de 3.000 en el 2009, sino que en el mismo periodo, el robo y asaltos a personas se incrementan en más del 50%, mientras que los robos de vehículos y motos se triplican, pasando de menos de 3.000 en el 2000 a más de 10.000 en el 2009. Solo los robos a domicilios se han mantenido estables en alrededor de 10 000 por año[1]. En consecuencia, pese a que el país se ha vuelto más violento[2], son los delitos económicos (contra la propiedad privada) los que presentan la mayor frecuencia y tendencia en crecimiento y los que mayor perturban a la población. Cada año, el número de denuncias relacionadas con este tipo de delitos va en aumento y, según diversas fuentes, las cifras serían mucho más altas si las estadísticas se construyeran en función del nivel de victimización, y no solo en el número de denuncias.

La misma tendencia ha sido evidenciada en los delitos de violencia sexual: en el año 2000, el número de denuncias por este tipo de delitos fue de 1.870, mientras que para el 2010 fue de 4.876[3]. Otro tipo de delitos con la misma tendencia en el país han sido aquellos relacionados con drogas ilegales[4]. Para la década de los noventa, las actividades institucionales para el control del tráfico, la tenencia y el consumo de drogas crecieron en un 19,1%. Como resultado, para el año 2004, la taza de detenidos por delitos relacionados con estupefacientes era la segunda causa de reclusión entre los hombres con un 28%, y la primera entre las mujeres con un 76,2% (Núñez, 2006: 51).

Desde los años noventa, se percibe una nueva forma de delinquir que resulta de la consolidación del delito como un fenómeno primordialmente urbano, de la modernización (mejor organización y equipo) e internacionalización de sus prácticas

[1] Información obtenida a través de la Guía de Gestión de la Seguridad Ciudadana 2010. Quito: Ministerio del Interior.

[2] El nivel de violencia de un país ha tendido a medirse en base a la frecuencia del número de homicidios.

[3] Indicadores obtenidos a partir de información decida en la Dirección de Operaciones de la Policía Nacional.

[4] La penalización de actividades relacionadas con droga ilegales como narcotráfico se ha recrudecido en el país desde la década de los noventa, tras la aplicación de políticas anti drogas en el mandato de León Febres Cordero bajo la influencia de la política exterior de los EEUU.

delincuenciales, básicamente articuladas a la exigencia de nuevos actores sociales (sicarios, mulas, pandillas juveniles), y dela transformación de la sociedad delictiva y victimaria. Así mismo, la mayoría de criminales y de víctimas son de sexo masculino, y sus edades oscilan entre los 15 y 30 años. A medida que las manifestaciones delictivas evolucionan junto con la sociedad, se consolidan, principalmente, tres tipos de criminalidad: la criminalidad mayor, caracterizada por su poca visibilidad social, pero de alto impacto económico; la criminalidad menor, determinada por su amplia visibilidad social y de poco impacto económico; y, por último, la criminalidad intermedia, que estaría situada entre el uno y otro extremo (Salomón, 2005:70). Si se parte de dicha clasificación, el crimen organizado sería definido como criminalidad mayor, mientras que la delincuencia callejera, poco o medianamente organizada, estaría dentro del rango de criminalidad menor. En la sociedad ecuatoriana, la criminalidad menor ha sido la de mayor impacto dentro de las percepciones e imaginarios sociales, pues su incidencia ha causado un sentimiento de inseguridad y miedo común en el seno de la ciudadanía.

Las respuestas sociales frente al aumento de la inseguridad fruto de la delincuencia han diferido según el estrato social y el lugar de residencia. Las actitudes de las clases medias y altas de los sectores urbanos ha consistido básicamente en recurrir a las empresas de seguridad privada y a las urbanizaciones amuralladas, mientras que la población urbana de estratos bajos ha utilizado mecanismos más rudimentarios y baratos de protección como rejas y alarmas domésticas. Pero, al igual que las poblaciones campesinas, esta última ha acudido a la autodefensa y a la justicia por mano propia[5]. De manera general, y superando las diferencias de clase, las respuestas de la población han girado en torno a la disminución de la apropiación del espacio público, la agresividad, la ansiedad social y el aumento de la demanda social al Estado por mayor seguridad, lo que ha significado una disminución de la calidad de vida de la población al vivir azotada por la probabilidad de ser víctima de la delincuencia.

[5] Según el Informe del Relator de la Organización Naciones Unidades, Philip Alston, en el Ecuador, desde 1998 hasta el 2004, 165 personas han sido seriamente heridas durante linchamientos (no relacionados con la justicia indígena, en los cuales el número de muertes registradas bajo esta modalidad es considerablemente menor, según dicho informe), mientras que 153 han sido asesinadas. También se menciona que en el país, sobretodo, en la Sierra existen más de 500 Juntas de Defensa del Campesinado que tienen como uno de sus objetivos proveer seguridad a la población ante la poca presencia del Estado en las zonas rurales. Según se señala en el documento, las Juntas han abusado de su poder y han cometido abusos a los derechos humanos apoyados por las respectivas poblaciones. Alston P. (2011). *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: Mission Ecuador UN*. Ginebra: General Assembly UN.

II. EL MANEJO DE LA SEGURIDAD SIN CONTROL POLÍTICO EN EL ECUADOR

Las clásicas posiciones de los gobiernos ecuatorianos frente al problema delictual se basaron en dos salidas: encarcelamiento [6] y privatización de la seguridad[7]ante la incapacidad del Estado de enfrentar el fenómeno delictivo, que se encuentra en crecimiento desde comienzos de la década de los noventa. Las consecuencias a largo plazo de tal manejo político en el tema delincuencial han sido la sobrepoblación, hacinamiento y consecutivas violaciones a los derechos humanos en las cárceles del país [8]. Mientras que los procesos de privatización generaron el retroceso de la seguridad como un derecho, y mayor vulnerabilidad para los estratos incapaces de acceder a la protección privada. La poca claridad de las políticas de seguridad fue consecuencia de la racionalidad política dominante dentro de las lógicas de funcionamiento del propio estado. Tal visión ha revelado seguir una orientación institucional hacia la Doctrina de Seguridad Nacional[9], que se basa en la priorización

[6] En los ochenta, las principales causas de detención fueron el robo en pequeña escala, la investigación y la sospecha; en los años noventa fueron los delitos contra la propiedad (los pequeños robos) y los crímenes violentos que implican un mayor nivel de organización. Arcos C. (2003). *Ecuador: Informe de Seguridad Ciudadana y Violencia 1990-1999.* Quito: FLACSO - Sede Ecuador. Mientras que para el 2000, si bien es cierto que la tendencia de las dos décadas anteriores continúa, las detenciones relacionadas al tráfico o tenencia de drogas ilegales (que ya venían en aumento desde los 90) crecen abruptamente en todo el país (especialmente en las provincias fronterizas y en Pichincha), restándole protagonismo a los delitos contra la propiedad privada.

[7] La privatización fue provocada gracias a las políticas neoliberales de reducción de aparato burocrático estatal e impulso del capital privado, y consintió la expansión de empresas de seguridad privada de 54 en 1995 a 849 en el 2006. En aquel periodo, el número de oficiales privados registrados oficialmente, 40 368, superaba los 37 907 policías a nivel nacional, esto sin contar el sector informal, que se estima pudo haber oscilado en alrededor de 80 000 guardianías privadas. Tomado de Pontón, D. (2007). El Proceso de la Reforma Policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido. URVIO: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. Quito: Flacso – Ecuador, págs. 37 – 56). Finalmente, los problemas de la privatización de la seguridad y la incapacidad estatal para enfrentar el fenómeno generaron el retroceso de la seguridad como un derecho y la desprotección y vulnerabilidad de los estratos incapaces de acceder a la protección privada.

[8] Es importante recalcar que en la década de los noventa se aplicaron acciones estatales en materia jurídica para reducir el porcentaje de población privada de libertad por medio de rebajas de penas, libertad controlada (una vez pasada la mitad de la condena el interno puede pasar horas o días fuero del centro de reclusión) y repatriaciones para extranjeros. Sin embargo, para el 2002 se desmotan estos mecanismos penales y como consecuencia de tal medida y la tradicional confianza en el castigo penal se produjo el aumento acelerado de la población penitenciaria. Tomado de: Núñez, J. (2006). *Cacería de Brujos: drogas ilegales y sistema penitenciario en el Ecuador*. Quito: Abya – Yala, p. 49.)

[9] La Ley de Seguridad Nacional, expedida por decreto de la dictadura saliente el 3 de agosto de 1979, pocos días antes de la instalación del gobierno civil presidido por Jaime Roldós Aguilera, establecía virtualmente un poder paralelo al presidencial sobre las decisiones gubernamentales. Entre las atribuciones del Comando Conjunto (CC) de las Fuerzas Armadas, constaban 17 ítems sobre administración pública que requerían el visto bueno del CC. El Ministerio de Defensa fue ocupado por militares en servicio activo inmediatamente después de la transición hasta el gobierno de Febres Cordero. El peso de las decisiones militares en asuntos como política exterior, petróleos, energía, comunicaciones, contratos del estado era prominente, no se diga en cuanto a la defensa sobre la cual ningún presidente, antes de Correa, ha tenido un verdadero control. El tema del control civil deficiente ha sido compartido por casi todos los países latinoamericanos, hasta el punto que los presidentes que ocuparon el poder en las transiciones tuvieron que compartir entre otras cosas el gabinete presidencial no solo con ministros

del orden público frente a la protección y defensa de los derechos humanos (Carrión, 2002: 45). Las prácticas gubernamentales se concentraron en el control y represión de los infractores mediante el incremento de recursos policiales y la confianza en el castigo penal. Esta situación no solo no contribuyó a disminuir la delincuencia, sino que desbordó la capacidad del sistema de justicia y acrecentó el nivel de impunidad. En definitiva, el control político de la delincuencia en el país se ha caracterizado por la inexistencia de una política definida e integral, capaz de contrarrestar la problemática creciente y de adaptarse a los cambios culturales, políticos, y constitucionales.

Ante tal realidad, la Policía Nacional[10] asumió el papel protagónico en el control delincuencial. Sin embargo, su desempeño fue incapaz de enfrentar la intensificación del fenómeno criminal de una manera eficiente y respetuosa, tanto de los derechos humanos como de las garantías constitucionales. Las limitaciones propias de dicha institución tienen su origen en la influencia de las doctrinas militares y en el desinterés político. En Ecuador, la Policía se constituye bajo los principios militares (a fines de los años treinta), y luego, en la década de los setenta, bajo la lógica de la Seguridad Nacional[11]. Las Fuerzas Armadas ejercieron influencia en la estructura policial como modelo organizativo, en ausencia de uno propio constituido desde la política civil. A imagen y semejanza de la institución militar, la Policía se convirtió en una fuerza orientada más hacia el orden público y el cumplimiento de la ley, que hacia la seguridad ciudadana como le correspondía. Solamente en la última Constitución (2008) se llega a diferenciar específicamente las funciones de cada una de las fuerzas del Estado, ya que se establece que la seguridad Interior es función específica de la Policía y no de la institución militar[12].

---

militares de defensa, sino también con los jefes de Comando Conjunto y Secretarios militares de Seguridad Nacional (García 2006: 102).

[10]La Policía Nacional (adscrita al Ministerio de Gobierno) disponía hasta el 2006 de personería jurídica, administrativa y financiera. Su estructura era altamente centralizada, rígida y subordinada al mando superior jerárquico (lo que ocurre hasta la actualidad). Dentro de sus funciones estaba la represión y prevención del delito, el control de migración y tránsito, la custodia carcelaria por fuera de las prisiones del país, la investigación criminal por medio de la Policía Judicial y el control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes. La cooperación internacional le permitió una cierta autonomía con respecto al Estado Nacional pues recibió contribuciones internacionales de manera directa. La mayor parte de tales contribuciones han sido destinadas a las unidades de control de drogas. Las reformas policiales dirigidas por los gobiernos ecuatorianos, antes del 2007, fueron escasas o nulas. Finalmente, como consecuencia de la despreocupación del gobierno y la mala imagen pública, fue una institución abandonada virtualmente por el interés público.

[11]Incluso en el esquema constitucional (desde 1967) fue incluida como "fuerza pública", en situación de subordinación institucional con respecto a las Fuerzas Armadas en tanto fuerza "auxiliar".

[12]Según Manuel Ugarte, la seguridad externa se refiere la política destinada para otros estados, mientras que la seguridad interior (dejando a un lado el concepto de seguridad interna que hace referencia a la ideología militarista) se refiere al manejo interno del Estado, en palabras de Ugarte tal diferenciación es definida como "(…) el *concepto de seguridad pública* hace referencia a la vigencia de derechos y a la protección de personas y bienes *dentro del territorio del propio Estado y en todo ámbito en el que ejerce*

Su segunda limitación consistió en haber sido una institución abandonada en cuanto a sus verdaderas funciones por parte del poder político. En ausencia de una entidad política que las condujera institucionalmente (el ministerio de Gobierno no tenía una subsecretaría de Policía), la misma institución estableció un autogobierno dentro de una cultura organizacional cerrada. La única vinculación institucional con el Ministerio de Gobierno se estableció por el interés de los políticos de turno en emplear a la Policía como una fuerza paleadora del descontento popular. Esto tenía el fin de impedir o atenuar los conflictos callejeros, y también de funcionar como instancia de espionaje político, aspecto extremadamente controvertido dentro de un concepto democrático de conducción civil del aparato policial. Ningún gobierno cuestionó el carácter militarizado de la Policía, dependiente del equívoco espacio institucional en el que el sistema político la mantuvo.

Desde mediados de la primera década del2000, la ciudadanía empezó a reclamar el aumento del uso de la fuerza y la reforma de los códigos penales hacia la tipificación de nuevos delitos y el endurecimiento de las penas como respuesta al crecimiento del fenómeno delincuencial y de la percepción de inseguridad (Carrión, 2002:14). A costa de dichas demandas, se justificó la presencia continua de las Fuerzas Armadas en las calles, y se reforzó la tendencia a recurrir a medidas represivas para enfrentar cualquier tipo de conflictividad social. Desde la visión militarista de la Seguridad, cualquier acción contestataria, reactiva o ideológicamente diferente era convertida en potencial enemigo del estado, sin diferenciar entre delincuencia común, acciones políticas protestatarias y lucha armada. (García, 2005: 10)[13]. Por lo tanto, las acciones del estado se han basado en "estrategias de represión, amedrentamiento y seguridad inscritas en una concepción antisubversiva" y producidas con un gran despliegue de la fuerza pública (Carrión, 2002: 46). A dicha realidad se suma la inestabilidad política, las crisis económicas y la influencia de las doctrinas de Seguridad Nacional. Tales factores influenciaron en la carencia de políticas constituidas en base a los principios de la seguridad ciudadana, destinadas a

jurisdicción. Se trata de una actividad *estatal* que vincula al Estado con las personas; *no de una relación entre el Estado con otros Estados u organizaciones internacionales,* en cuyo caso nos encontramos en el dominio de la *política exterior.* Se trata, en definitiva, de la diferenciación entre *política exterior e interior; entre seguridad externa e interna,* y entre *defensa nacional y seguridad interior".* Ugarte, J. M. (1990). *Seguridad interior: conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana*. Buenos Aires: Fundación Arturo Illia, pág. 4.

[13] En caso de desear profundizar sobre las violaciones de derechos humanos perpetrados por policías y militares en el período democrático bajo la ideología de la seguridad militar revisar el Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010.

la protección de las personas, a garantizar sus derechos, y a la profesionalización de las instituciones públicas armadas, con el fin de integrarlas a la conducción civil[14].

III. HACIA LA DEFICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Para enero de 2007, el gobierno de Correa recibe un país caracterizado por el aumento de la delincuencia y la violencia, la profundización del miedo social frente a dicho fenómeno, el hacinamiento y sobrepoblación de las instituciones penitenciarias, y la consolidación de la seguridad privada en los sectores urbanos (principalmente en Quito y Guayaquil) sin ningún tipo de control estatal. Así mismo, encuentra una Policía carente de legitimidad y confianza ciudadana. Por último, como consecuencia de la carencia de una política de seguridad ciudadana a nivel nacional, y sus correspondientes vacíos jurídicos, algunos municipios (sobre todo en Guayaquil, Quito y Cuenca) tomaron la gestión de la seguridad de sus respectivas urbes bajo su responsabilidad directa. Tal situación dificultó los procesos de gestión entre las instituciones locales y las nacionales, a más de provocar la superposición de competencias (entre las instituciones del poder ejecutivo y los Municipios) y profundizar la brecha entre las principales urbes del país respecto al resto de ciudades con menores recursos, pero con altos niveles de violencia e inseguridad (como Machala o Lago Agrio).

Una vez en el poder, las respuestas del gobierno de Correa han sido formuladas y gestionadas principalmente desde el Ejecutivo, y han seguido diferentes, incluso contradictorias, estrategias durante el período 2008- 2011. En la primera etapa de su mandato, enero de 2007, sus principales preocupaciones eran cumplir sus promesas de campaña, que incluían la reforma del estado y la redacción de una nueva Constitución con el fin de consolidar su proyecto político[15]. En este marco, el tema de la seguridad fue relegado a un segundo plano. Sin embargo, el proceso constituyente significó una apertura política para el cambio de los paradigmas de la seguridad, que pasaron del principio basado en la protección del orden público hacia la salvaguardia

[14] En la presente disertación se entenderá el concepto de seguridad ciudadana desde los planteamientos de Manuel Ugarte quien postula que: "seguridad ciudadana (protección de las personas frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas)" Ugarte, J. M. (1990). Seguridad interior: conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana. Buenos Aires: Fundación Arturo Illia, pág. 2.

[15] En el libro de Rafael Correa *De la Banana Republic a la No Republica*, el autor señala que los principales problemas del país son, principalmente, de tinte económico como la deuda externa, la dependencia a los organismos financieros internacionales, la oligarquía y la partidocracia, la falta de control de la banca nacional, el neoliberalismo y la dolarización. El tema de seguridad apenas es tratado al referirse a los problemas de soberanía relacionados con el establecimiento de una base militar estadounidense en la ciudad de Manta.

de los derechos humanos y el establecimiento de la seguridad ciudadana como deber del estado y como política encargada del manejo delictivo[16]. Desde la entrada en vigor de la nueva Constitución, las prácticas políticas destinadas a enfrentar la delincuencia quedan inscritas bajo la visión y el deber de la seguridad ciudadana, que significa básicamente el cumplimiento y la defensa de los derechos ciudadanos.

El cambio en la visión de la seguridad permitió que ésta tuviera como objeto la protección hacia las personas, lo que obliga a un cambio en la delimitación de las funciones de las instituciones de la fuerza pública –seguridad externa, militares; y seguridad interior, Policía– y a la redacción de una ley de Seguridad más acorde a los principios constitucionales. Pero, dichos cambios no eran suficientes para establecer un nuevo modelo de seguridad en el país. Era necesario institucionalizar instrumentos políticos capaces de asumir a la seguridad como una garantía constitucional. Los primeros intentos se ejecutaron a través de la aprobación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) y de la Agenda de Seguridad, Democracia y Soberanía del siglo XXI (ASDSXXI).Ambos documentos oficiales representaban una voluntad política y legislativa para transformar la conducción de la seguridad. Sin embargo, no han logrado consolidar una política clara para el manejo de la seguridad pública y ciudadana, como tampoco han quebrado del todo con los paradigmas de la doctrina de Seguridad Nacional.

Durante los primeros años de gobierno (2007 – 2010), se observa el predominio de un enfoque de cambio institucional e ideológico profundo para el combate de la delincuencia y la protección de las personas, que está basado en políticas de seguridad ciudadana construidas sobre principios de prevención (en base a las consecuencias del delito), de defensa de los derechos y las garantías constitucionales para los infractores (caducidad de la prisión preventiva), y en la modernización de la Policía. Sin embargo, tal enfoque ha perdido fuerza en el último año del gobierno, para ser remplazado por políticas de un tinte más punitivo y represivo.

El proceso de transición no fue rápido. Al contrario, se fue concibiendo a partir de la inestabilidad de las autoridades en los Ministerios del Interior y de Seguridad Interna y Externa, y por la cantidad de estrategias diversas y ambiguas ejecutadas para

[16]"El Estado garantizará la seguridad ciudadana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir formas de violencia y discriminación, y la comisión de infracciones y delitos". Constitución del Ecuador 2008. Art 393.

enfrentar el fenómeno delincuencial. Cada funcionario asumía el mando con una nueva estrategia y un grupo de trabajo propio, lo que ha tenido repercusiones en la estabilidad y continuidad en las racionalidades, visiones y prácticas políticas. Pero, sobre todo, cada cambio ministerial ha representado paulatinamente un alejamiento de los principios constitucionales. A esto se suma el aumento de la preocupación de la ciudadanía hacia la delincuencia y el acrecentamiento de las tasas de delitos, principalmente contra la propiedad.

Los resultados de las diferentes estrategias de seguridad interna, aplicadas por las diferentes autoridades ministeriales hasta 2010, no dieron los resultados esperados por el presidente Correa, quien manifiesta públicamente su inconformidad con sus ministros. Así, el tema de la inseguridad se volvió más recurrente en sus discursos públicos. Por otro lado, el brote delincuencial es asumido como eje de críticas por parte de grupos de la oposición y algunos medios de comunicación, quienes utilizan los escasos resultados de las políticas de seguridad para desacreditar al gobierno (principalmente al Presidente) frente a la ciudadanía. De igual manera, la percepción de miedo y ansiedad se profundiza en la sociedad ante el riesgo de victimización[17]. Finalmente, durante el mes de diciembre del mismo año, el Presidente, durante sus cadenas sabatinas, anuncia que frente al desbordamiento de la delincuencia tomaría el problema de seguridad en sus propias manos y efectuaría varias reformas relativas a su control (El Universo: 2011: Enero 16).

Como resultado, las políticas del régimen para 2011 reforman sus racionalidades y sostienen un nuevo discurso. Las alusiones gubernamentales sobre los motivos de la delincuencia y los calificativos sobre los infractores se modifican: antes eran víctimas de un sistema socioeconómico inequitativo e injusto, ahora son los enemigos del estado. Antes se intentaba manejar el problema en base a la política de seguridad ciudadana donde solo podía actuar la Policía, mientras que ahora se llama a los militares a que combatan al “enemigo interno” sin importar la violación a los principios constitucionales[18]. Además, pareciera que el gobierno ha tratado de confundir en su discurso los límites entre lo que es delincuencia y aquellos hechos que constituyen actos de contestación a su administración. Esto a propósito de la oposición y movilizaciones de amplios sectores populares a los proyectos de Ley promovidos por

[17]El informe del Latinobarómetro 2010 muestra que la política menos popular del gobierno de Correa ha sido con respecto al manejo de la seguridad, apoyada solo con un 24% frente al 64% de respaldo al régimen para el mismo periodo.

[18] Art. 158. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.

el gobierno (como son los casos del agua, la minería, explotación petrolera, entre otros), en donde ciudadanos han sido estigmatizados como delincuentes. Bajo tal lógica, se estaría regresando a visiones anteriores de la seguridad, que preferían mantener el orden público y el poder político de turno en lugar de los derechos ciudadanos.

Por lo expuesto, el problema de investigación de esta disertación está orientado a responder la siguiente interrogante: *¿Cuáles han sido los motivos que influenciaron al gobierno de Rafael Correa, en cuanto al manejo político de la delincuencia y de la seguridad ciudadana, a alejarse de los principios constitucionales e imponer una racionalidad dominante en favor del castigo penal y la militarización de la seguridad pública y ciudadana?* Con este fin, se define que el objeto de la investigación son las diferentes respuestas institucionales y políticas por parte del gobierno de Rafael Correa (en el periodo 2008-2011) ante la generación de amenazas y conflictividad social producto de la delincuencia. Finalmente, la investigación ha intentado demostrar, por medio de la descripción de las prácticas políticas, la existencia de un cambio en la racionalidad del gobierno de Rafael Correa como consecuencia del aumento de la demanda ciudadana por seguridad, de la poca claridad que tiene el gobierno sobre las causas de la delincuencia, y de su utilización como mecanismo para no perder credibilidad ciudadana a un año de las nuevas elecciones presidenciales. Por lo tanto, en este estudio se ha considerado que la racionalidad política sobre la delincuencia, y su proceso de transformación, puede ser abordada a partir del registro, descripción y comparación entre las diversas políticas, programas, proyectos y discursos ejecutados por los diferentes Ministros del Interior y por la Presidencia en el período delimitado para el estudio.

Si bien en esta disertación se considera las intervenciones presidenciales en el sistema judicial a fin de detallar su postura frente a la problemática de delincuencial, en ningún momento se ha pretendido explicar las limitaciones e ineficiencias estructurales propias del sistema de justicia ecuatoriana para enfrentar tal fenómeno. Tampoco se realiza un estudio a profundidad sobre los orígenes sociales, económicos, culturales o psicológicos de las causas del delito en el país. Así mismo, el presente documento no tiene como objetivo discutir la eficacia real de las diferentes prácticas políticas para combatir el delito en las sociedades modernas.

La consideración de los puntos anteriormente expuestos no carece de importancia, pero para poder abordarlos a profundidad habría sido necesario asumir problemáticas externas al tema de estudio planteado, y realizar una investigación

paralela. Por lo tanto, la presente disertación intenta ser una influencia para otros investigadores o para futuros trabajos personales sobre los temas que no han podido, a pesar de su relevancia, ser considerados en este trabajo.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

- Describir el proceso de cambio de la racionalidad política del gobierno, manifiesto en los discursos presidenciales y ministeriales como también en el sentido de las políticas públicas destinadas a la seguridad ciudadana, la misma que ha transcurrido desde una racionalidad dominante de tipo más preventivo y garantista de los derechos humanos hacia una más represiva y punitiva en el Gobierno de Rafael Correa

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Realizar una discusión teórica sobre el concepto de desviación y su relación con el orden social y los controles estatales con el fin de comprender la racionalidad política sobre el manejo delincuencial implementadas durante el gobierno de Rafael Correa.
- Analizar la relación entre las condiciones políticas, económicas y sociales que permitieron la llegada del movimiento Alianza País al poder y su impacto en las visiones de la seguridad en la Constitución del 2008, anteriormente influenciadas por el pensamiento militar de los años 70.
- Describir la relación entre el incremento de la ansiedad social por la seguridad debido al crecimiento de la frecuencia delictiva y la racionalidad política desarrollada desde el Ministerio del Interior durante el periodo 2008- 2010 para enfrentar dicho fenómeno.
- Describir el proceso de transición hacia una visión más punitiva y represiva de las políticas de seguridad ciudadana destinadas al control de la delincuencia, a través del detalle de las diferentes políticas, proyectos, programas y discursos de las dos principales instituciones del campo ejecutivo destinadas a la conducción política de la seguridad (Ministerio del Interior y Presidencia) y su relación con la demanda social por mayor seguridad.
- Esclarecer las ambigüedades entre el manejo político de Rafael Correa y los principios constitucionales establecidos en el 2008.

HIPÓTESIS GENERAL

Las políticas públicas sobre el control de la delincuencia cambiaron durante el gobierno del Presidente Rafael Correa –Enero 2008 hasta el 2011– desde una racionalidad dominante basada tanto en la seguridad de las personas como en las garantías y derechos constitucionales, hacia una visión más punitiva y represiva como consecuencia del miedo a perder el apoyo ciudadano, base de la legitimidad gubernamental, ante la incapacidad estatal por disminuir las percepciones de inseguridad y la frecuencia delictiva.

HIPÓTESIS ESPECÍFICA

- Entre las motivaciones del cambio en la formulación de políticas y prácticas del gobierno estarían aspectos de una estrategia política para mantener una imagen de autoridad y control del Ejecutivo ante el desbordamiento de la delincuencia con el fin de calmar la ansiedad social.
- Entre las razones por las cuales la política de Seguridad ciudadana adquirió protagonismo político en este gobierno, estarían las fuertes demandas y la presión ciudadana por mayor seguridad contra la criminalidad menor que es la que más impacta a la población.
- La ambigüedad de las políticas de seguridad ciudadana entre la prevención y defensa de los derechos humanos, y el regreso del castigo penal y la militarización de la seguridad ciudadana responde a las contradicciones de pensamiento internas del propio proyecto político impulsado por Alianza País.

IV. JUSTIFICACIÓN

La presente investigación intenta contribuir al estudio del manejo político del control de la delincuencia en el Ecuador durante el gobierno del presidente Rafael Correa a partir del análisis de las visiones dominantes del delito en la política ecuatoriana, sus raíces ideológicas, sus prácticas políticas y su relación con las presiones sociales durante el periodo 2008-2011. Al ser la seguridad el punto de mayor crítica al gobierno, la identificación y descripción de sus posturas y prácticas frente a dicho fenómeno podrían contribuir al descubrimiento de las formas en las cuales opera el gobierno para ejecutar su proyecto político, sus contradicciones ideológicas y sus motivaciones políticas más allá del control de la delincuencia. El estudio de la presente problemática se torna significativo al considerar que en el país, a pesar de las diferentes y valiosas contribuciones académicas y su efectiva crítica al

gobierno con respecto al manejo de la violencia e inseguridad[19], no existe un estudio descriptivo que muestre, efectivamente, las reformas en las racionalidades políticas de seguridad ciudadana aplicada durante el gobierno de Correa. Tampoco existe un análisis capaz de mostrar, en función de las políticas de seguridad, la incapacidad gubernamental y su falta de voluntad política para institucionalizar la constitución del 2008 con el fin fundar, finalmente, un Estado de derecho en el Ecuador como era su proyecto político inicial.

De la misma forma, se pretende aportar al desarrollo de la sociología de la desviación y el control con el fin de demostrar que este campo no es solamente inherente a las preocupaciones de las ciencias jurídicas, sino también de la Sociología y la Ciencia Política. Pues los aportes de dichas disciplinas permiten construir una visión más integral e interdisciplinaria sobre la delincuencia y la respuesta política a dicho fenómeno.

V. METODOLOGÍA

Partiendo de la pregunta de investigación, se planteó una ruta teórica que posibilite la concreción de una respuesta a través de una selección de técnicas adecuadas de recolección de datos. El cuestionamiento que dirige esta investigación asume que el marco teórico-conceptual de la Sociología del Control de David Garland puede iluminar las razones del distanciamiento del manejo político del delito y de la seguridad ciudadana con respecto a los principios constitucionales. Para tal fin se realizó una descripción histórica del manejo político de fenómeno delincuencial en el país, y de cómo éste se ha articulado con la coyuntura política y social antes y durante el gobierno de Correa. Hacerlo ha significado describir el lugar que ocupa el delito en las percepciones sociales, su incidencia real y la identificación de las racionalidades políticas (definidas como las reglas de pensamiento y acción que moldean las políticas y prácticas) (Garland, 2005: 65). Al estar la problemática delincuencial bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior, y éste, a su vez, como órgano de la función ejecutiva, bajo la dependencia de la presidencia, se consideraron ambas respuestas y prácticas institucionales en el presente análisis, para lograr visibilizar sus marcos de acción, sus sentidos, sus diferencias y los momentos de transición. Tal proceso de análisis permitió determinar las ambigüedades y divergencias entre las mismas.

[19]Los principales sectores académicos que se han dedicado al estudio de la temática de la violencia e inseguridad social y las respectivas respuestas del Estado desde el sistema jurídico y político han sido la FLACSO a partir de su Programa de la Ciudad, la PUCE por medio del Programa Democracia, Seguridad y Defensa y la UASB gracias a las investigaciones del Programa de Derechos Humanos.

El primer paso fue la recolección de información a través del análisis de contenido tanto de documentos oficiales como leyes, decretos, directrices de programas y proyectos, como también de artículos de prensa y documentos académicos. En casos puntuales se realizaron entrevistas semi estructuradas a académicos y personal público perteneciente al ministerio del Interior o Asamblea Nacional. El segundo paso consistió en la descripción de los principales programas, proyectos y discursos dirigidos por el Presidente y los diferentes Ministros del Interior al respecto del manejo delincuencial, para luego organizarlos en matrices de datos dependiendo del año de implementación, la autoridad ministerial al mando, y según su clasificación como una estrategia de segregación punitiva o de organización preventiva. Como resultado, la comparación de las visiones y racionalidades de cada Ministro pudo determinar los cambios en las racionalidades de las políticas públicas y su relación con las demandas ciudadanas y la cultura dominante tras de las mismas. Finalmente, se analizó, a partir de indicadores delictivos y niveles de la percepción ciudadana obtenidos por fuentes de información secundaria, la experiencia cultural al delito dominante en el Ecuador.

VI. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

El análisis de las orientaciones y cambios en las racionalidades políticas se llevó a cabo mediante el examen de las prácticas y discursos oficiales del presidente Correa y de los diferentes ministros del Interior por medio de las siguientes técnicas de investigación:

- La técnica de análisis de contenidos fue utilizada para identificar, en los documentos oficiales (emitidos por la misma institución pública) y en los documentos de prensa, las reglas de pensamiento y acción sobre el control del delito que moldean las prácticas y políticas y que están presentes en los decretos, políticas, proyectos, programas y leyes formuladas. Las principales fuentes bibliográficas para obtener la posición oficial fueron las agendas de seguridad, las leyes vigentes y los proyectos de ley relacionadas con la temática de estudio, los decretos ejecutivos y ministeriales y las Constituciones del Ecuador de 1978, 1998 y 2008. Mientras que las fuentes no oficiales fueron los Diarios Hoy, El Universo, El Comercio, Ecuador inmediato, las revistas Vistazo y Ciudad Segura, como los boletines Democracia, Seguridad y Defensa.
- La técnica del análisis del discurso sirvió para estudiar las declaraciones retóricas y las razones que proclaman los actores políticos y autoridades públicas como fórmulas de acción que denotan su orientación y sentido. Los discursos de las autoridades políticas se obtuvieron por medio de los mismos medios de

comunicación anteriormente citados, y por medio de programas de televisión, radio y resúmenes de las sabatinas presidenciales.

- La técnica de entrevistas semi–estructuradas fue un instrumento útil para recopilar información sobre las políticas y proyectos ejecutados, pues no existe un documento oficial, académico o de la opinión pública que resuma todas las estrategias que han sido implementadas durante el gobierno de Correa. En este sentido, las entrevistas sirvieron principalmente para orientar la búsqueda de información en otros medios pues había que tener constancia de que efectivamente se aplicaron. Las entrevistas realizadas entre académicos, personal del Ministerio del Interior, ex funcionarios de dicha institución, asesores de asambleístas y personal de la Fiscalía fueron en total ocho. Desgraciadamente, la mayoría de entrevistados no quiso ser grabado y pidió mantenerse en el anonimato dada la sensibilidad del tema y su relación vigente con el régimen. Esta situación ha dificultado presentar la trascripción de las entrevistas.
- Por el contrario, para el análisis de las percepciones ciudadanas sobre la inseguridad y la gestión del gobierno se recurrió a datos estadísticos construidos en base a sondeos y encuestas de opinión elaborados por fuentes confiables como el Centro de Estudios y Datos (CEDATOS) y por la Fundación Latinobarómetro. Tales datos se organizaron en matrices y gráficos para exponer la tendencia de dichas percepciones. Por el contrario, las tablas y gráficos sobre la incidencia delictiva fueron construidas en base al número de denuncias agrupadas según el tipo de delito y año proporcionadas por la Policía y la Fiscalía.

  Finalmente, la información recolectada por las diferentes estrategias de investigación se organizó en tablas y gráficos en función de los indicadores y dimensiones construidos en el marco de las categorías teóricas que respalda el presente trabajo, con el fin de operacionalizar las variables para el análisis de respuestas relativas al problema de investigación.

Tabla 1. Operacionalización de las Variables.

Categoría	Variable	Dimensiones	Indicadores	Técnicas
Políticas de Control de la delincuencia	Políticas adaptativas	Organización preventiva	Políticas de prevención social, situacional y ambiental	Análisis de contenidos de documentos oficiales
			Garantías constitucionales	
			cooperación inter agencial	
			incorporación de la ciudadanía a la prevención de la delincuencia	

			Los delincuentes son culpables pero también víctimas	Entrevistas enfocadas y análisis de los discursos
			El papel de la rehabilitación	Análisis del discurso y de contenidos
	Políticas de negación	Políticas de acting out y de Estado Soberano	Códigos penales represivos	Análisis de contenido, análisis del discurso
			Leyes vengativas	
			Facultades policiales más amplias	
			declaración de guerra al delito	
			Crecimiento de tasas de encarcelamiento	
			Los delincuentes son los enemigos de la sociedad	Entrevistas y Análisis del discurso
			Violaciones de derechos	
Experiencias Culturales sobre el delito	sensibilidades culturales respecto al delito	Miedos	Percepciones de Inseguridad	Recolección estadísticas de fuentes confiables
		Victimización	Número de Víctimas reales por delitos.	
		demandas al Estado	La percepción de la ciudadanía sobre las estrategias del Estado.	

VII. ORGANIZACIÓN DEL INFORME DE INVESTIGACIÓN

Esta disertación inicia con una descripción de la situación delictiva en el país articulada a las respuestas tradicionales del Estado ecuatoriano ante dicha problemática. En el capítulo I, se presenta un debate teórico sobre el concepto de la desviación y su correspondencia con los controles formales en el marco del orden social, a través del análisis de su relación con las problemáticas de la sociología, vistas a través de las escuelas teóricas más importantes, sobre todo de aquellas enfocadas en las teorías de la modernidad tardía. Las mismas constituyen básicamente el marco teórico, pues permiten indagarlas conexiones entre política, delito, y globalización cultural y económica.

Para el segundo capítulo, se hace un relato histórico de las condiciones sociales, políticas y económicas que permitieron el triunfo del proyecto político del "Buen Vivir" impulsado por el movimiento político Alianza País. Así también, se describe cómo tal suceso permitió una apertura inédita en los paradigmas de la seguridad, y, por ende, en la racionalidad política sobre la delincuencia. En el capítulo III, se exponen los primeros intentos del gobierno por adaptar sus prácticas políticas a

los principios constitucionales de seguridad pública y ciudadana para enfrentar la delincuencia, al igual que las respuestas ciudadanas a tales políticas. El capítulo IV está dedicado a examinar las respuestas estatales a las percepciones sociales negativas acerca del manejo de la seguridad tras dos años de vigencia de la Constitución. Así mismo, se indaga el impacto de las políticas de seguridad en la frecuencia delictiva y en la profundización del miedo social hacia el delito. En suma, se describe como el castigo vuelve a imponerse en los discursos políticos, y los militares regresan a intervenir en los conflictos de la sociedad civil.

Finalmente, las conclusiones están dedicadas a resumir y evaluar los resultados del trabajo, que se sintetizan en los siguientes puntos: 1) El análisis de la racionalidad política de seguridad pública y ciudadana aplicadas en el gobierno de Correa manifestó que efectivamente existió un proceso de trasformación en su orientación, desde un enfoque dominado por las garantías y derechos constitucionales, hacia uno represivo basado en el castigo penal y la militarización de la seguridad; 2) Las ambigüedades entre protección de derechos humanos y resurgimiento del castigo penal solo muestran que dentro del gobierno ha existido más de una corriente de pensamiento, pero al estar bajo un régimen extremadamente presidencialista (que solo refleja la debilidad del Estado ecuatoriano), se terminan imponiendo las visiones con mayor peso político;3) Finalmente, para el año 2011, la política de seguridad ciudadana es dominada por reacciones coyunturales y golpes de efecto (que no han logrado consolidar la articulación institucional),que lejos de buscar disminuir el impacto del fenómeno delictivo, pretenden dar respuestas a las demandas de la opinión pública y legitimar la imagen del presidente y de su proyecto político frente a la ciudadanía, con el fin de lograr una reelección en febrero de 2013.

CAPÍTULO I. LA SOCIOLOGÍA DE LAS CONDUCTAS DELICTIVAS Y SU CONTROL

En este capítulo se hará una revisión del estado de la cuestión en los estudios sobre la seguridad ciudadana y el control delincuencial en el Ecuador. Sobre todo se discutirán aquellas aproximaciones teóricas ofrecidas por la Sociología que se consideran relevantes para el estudio de la naturaleza social del delito, con el fin de comprender la lógica social del control y sus derivaciones institucionales y políticas en las sociedades actuales. A partir de allí se discutirá en profundidad la lógica explicativa que utilizaremos en esta Tesis.

I. ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ECUADOR.

Los estudios que se han realizado sobre el manejo político de la seguridad ciudadana en el Ecuador son relativamente recientes, una buena parte de ellos están vinculados con proyectos de respuesta al aumento creciente de la delincuencia común en la ciudad de Quito y con programas de formación académica en el marco de los llamados "Estudios de la Ciudad", por lo tanto mantienen una cercanía con las preocupaciones por la administración y la gobernabilidad urbana[20].

Dentro de dichos estudios se destacan los aportes de Fernando Carrión[21] (2009) y Jorge Núñez (2011). El primero postula que la mejor opción política para enfrentar el problema de inseguridad provocado por la delincuencia común y el crimen organizado es por medio de una política de seguridad ciudadana a cargo de gobiernos locales, por lo que sería entendida como una propuesta más de ciudadanía que de seguridad. El objetivo de la seguridad ciudadana en este ámbito es la protección de las personas a partir de una mejor convivencia y tolerancia en las relaciones interpersonales. La función del Estado es la de actuar como garante del respeto a los derechos de las personas; y la política debe ser asumida por una pluralidad de actores de origen diverso en la construcción de las condiciones para una convivencia segura. De allí el énfasis en el gobierno local como instancia aglutinadora de esos esfuerzos.

[20] Se puede postular que tales proyectos y estudios se iniciaron en el Municipio de Quito, durante la primera alcaldía del Paco Moncayo, en año 2003. Posteriormente estas experiencias han sido sistematizadas por los estudios de la Ciudada en la FLACSO; dirigidos por Fernando Carrión. El grupo de FLACSO ha mantenido durante algún tiempo el Boletín Ciudad Segura como órgano de difusión de los estudios realizados.

[21] Fernando Carrión es Arquitecto de la Universidad Central del Ecuador y Máster en Desarrollo Urbano Regional en el Colegio de México. Fue Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador; Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI); Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y Editorialista del Diario Hoy. Desde Sus áreas de especialización son los centros históricos, la seguridad ciudadana, las políticas urbanas, el desarrollo local, estudios sobre futbol, el desarrollo urbano y las políticas de planificación.

Sin embargo, admite que sus conceptos y perspectivas están aún en un proceso de construcción, que carece de una visualización profunda de los orígenes sociales, históricos, relacionales y estructurales del fenómeno delictivo. Sostiene, además que la estrategia de la seguridad ciudadana suele ser utilizada por los gobiernos de turno como un planteamiento puramente ideológico encubridor de una tendencia hacia la represión.

Mientras que Jorge Núñez (2011) realiza una crítica a la ideología que está detrás de las estrategias gubernamentales de seguridad ciudadana, al sostener que se priorizan las situaciones y estrategias de reducción de la inseguridad, en lugar de concentrase en sus causas conectadas con las desigualdades e inequidades socioeconómicas. Así mismo, concuerdacon los planteamientos de Carrión,al sostener que esta ideología ha servido a los gobiernos para disfrazar las acciones represivas y punitivas utilizadas para enfrentar la inseguridad.

A pesar de los aportes realizados por los autores, sus posturas solo son útiles para mostrar que la seguridad ciudadana es utilizada para disfrazar acciones punitivas. Ellos no analizan ni describen los mecanismos por los cuales la ideología de la seguridad (manifiesta en las políticas de los gobiernos locales o en la actual política de Rafael Correa) ha provocado la distorsión de los modelos de seguridad. En este sentido, sus análisis no permiten vislumbrar las razones ni circunstancias por las cuales las políticas de seguridad ciudadana fueron convertidas en fórmulas punitivas durante el gobierno de Rafael Correa.

Desde un ángulo diverso de la política y del sector jurídico penal, María Paula Romo[22] critica el proyecto de ley presentado a la Asamblea legislativa por el Ejecutivo a través del Ministerio de Justicia. El Código Orgánico Integral Penal, según ella, recurre principalmente al aumento de penas para enfrentar los conflictos presentes en

[22] María Paula Romo es Abogada de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ), tiene una maestría en "Gobierno y Administración Pública", y una especialidad en Estudios de Género. Ha trabajado como profesora universitaria y de posgrado en la USFQ, en la U. Central, en la Universidad de la Américas y en el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Fue Asambleísta de Pichincha para el período 2009 – 2011. Es Miembro de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado en la Asamblea Nacional. Además, ha militado intensamente en el movimiento político Ruptura 25, que desde el 2006 hasta el 2011, fue parte del proyecto político del Presidente Correa; sin embargo, por divergencias ideológicas y políticas terminó su respectiva alianza política. La historia de dicho movimiento comienza como una crítica a los 25 años del regreso a la Democracia en el Ecuador, a las prácticas y a los líderes políticos tradicionales en el país, por parte de jóvenes pertenecientes a las clases medias y altas de Quito que buscaban romper con las viejas prácticas partidistas y abrir la puerta a una "nueva generación de políticos jóvenes", (como se definen sus integrantes en su página web www.ruptura25.org). Durante el proceso constitucional del 2008, el movimiento tuvo una importante representación (principalmente, a través de María Paula Romo, Norman Wray y Alexandra Ocles). En la actualidad, María Paulo Romo se mantiene como líder del movimiento Ruptura 25, que participará por primera vez de manera independiente en las elecciones del 2013.

la sociedad, tales como la inseguridad. Romo asegura que para 347 tipos de delitos o conductas delictivas, existen 528 penas y argumenta que los cambios que se quieren introducir en código penal ecuatoriano –que viene desde los años treinta del siglo pasado– responden a una racionalidad de populismo penal, que significa la búsqueda de "notoriedad a través de normas penales que, aunque populares, no son técnicas ni resuelven los problemas de violencia ni de delincuencia" (Romo, 2012: s/p). En consecuencia, dichas leyes son respuestas punitivas que responden a demandas electorales, en lugar de direccionarse en base a los principios de la Constitución Vigente. A pesar de los valiosos aportes de Paula Romo, éstos tienden a ubicarse dentro de su actividad como crítica parlamentaria del régimen en el poder, poniendo en evidencia las racionalidades electoralistas de las propuestas del ejecutivo al sistema de justicia, pero no amplían su análisis al resto de prácticas actuales del ejecutivo para el control de la seguridad, diferentes a aquellas relacionadas con el sistema jurídico penal.

Evidentemente, los notorios cambios coyunturales en las racionalidades del Ejecutivo con respecto al control delincuencial han transcurrido sin que existiera un real debate académico en el país. Ni siquiera éste tuvo lugar cuando se empezó a trazar una política nacional al respecto, ni cuando se creó el Ministerio de Seguridad Interna y Externa al comienzo del gobierno de Alianza País. La acción del ejecutivo parecía responder más que a un objetivo de seguridad del Ecuador, a la confrontación mantenida con el gobierno colombiano del presidente Uribe por su política de control (mediante métodos químicos) de los cultivos de coca en la frontera binacional, denunciados por Ecuador como atentatorios contra el medio ambiente de la zona fronteriza.

De todos modos, es fundamental mencionar que tanto los medios de comunicación como los académicos, sí han identificado la existencia de una fuerte tendencia a la ambigüedad de las lógicas del gobierno con respecto al manejo de la seguridad ciudadana. En un artículo de la Revista Vistazo, de amplia difusión en el país, se dice que *"Detrás del cambio de los ministros de Seguridad Interna y Externa y del Interior, hay signos del fin de una era de academicismo rimbombante."* (Arroyo M, 2012: s/p). Sin embargo, no existen suficientes datos esclarecedores que muestren el cambio de visión sobre el control de la delincuencia, el alejamiento de los mismos a los principios constitucionales y la influencia de las presiones ciudadanas.

Como se puede ver en estos análisis, el campo de estudios sobre la seguridad ciudadana, en la situación actual de aumento creciente de la delincuencia en el

Ecuador, y sobre una apreciación más objetiva de las políticas públicas, está aún poco consolidado. Los estudios académicos y jurídicos realizados hasta ahora no han podido articular la relación entre las transformaciones del manejo político de seguridad y las demandas sociales contra la delincuencia y la violencia. Por esta razón nos remitimos a un campo más amplio de estudio, proporcionado por la sociología, en busca de elementos para una mayor clarificación del objeto de estudio.

II. LOS ENFOQUES TEÓRICOS DE LA SOCIOLOGÍA

En gran medida, el tema de la proliferación de la delincuencia común y organizada resulta ser nuevo en el Ecuador, sobre todo en lo referente a las dimensiones demostradas en la última década. Durante gran parte de la historia reciente del Ecuador la Seguridad misma ha sido entendida más como un asunto militar enfocado a la lucha contrainsurgente, en un país donde este problema no ha sido central. De modo que es posible entender que las instituciones –jurídicas y políticas– no están lo suficientemente adaptadas a los cambios de la cultura jurídica mundial ocurridos también de manera reciente. Un eje de este estudio es la respuesta que el Estado da al delito, a su control y a la gestión de las problemáticas concomitantes[23].

Recurriremos a la Sociología de la desviación para ubicar un enfoque teórico que sea adecuado al estudio de los elementos básicos de la problemática. Si bien el delito es una subcategoría de la desviación (o de las conductas desviadas), éste concepto hace posible visualizar cómo las dinámicas de la sociedad, la economía, la cultura y las relaciones de poder, influyen en los comportamientos transgresores de las normas morales o institucionales.

La Criminología se ha concentrado tradicionalmente en las causas de las conductas tipificadas por los códigos penales como delitos; mientras que la Sociología permite comprender las conductas más allá de sus concepciones jurídicas e intenta buscar sus orígenes dentro de las formas de organización de la propia sociedad. En esta disertación intentaremos describir las concepciones teóricas que dan origen a este tipo de comportamientos, pero nos enfocaremos principalmente en el delito y el control social ejercido por la sociedad y por el Estado.

[23] En un contexto propio de la Guerra Fría, con matices ideológicos y guerreristas, los países se adhirieron a las corrientes del sistema mundial, sin posibilidades de reflexionar sobre sus realidades. El énfasis militarista y las cerradas condiciones de las alianzas –que ponían en juego las condiciones de participación económica en el sistema mundial– no permitieron que los países y sus naciones pusieran atención a otras dimensiones de la seguridad que no fueran las dominantes. La apertura hacia las realidades de la seguridad interior solo fue posible a partir del fin de la guerra fría.

Con este objetivo, en lo que resta de este capítulo se examinarán diversas corrientes teóricas dentro de la Sociología.

1. El Funcionalismo

La concepción del crimen y de las conductas desviadas como hechos sociales normales y funcionales para la sociedad propuesta por Durkheim representó todo un cambio con respecto a las concepciones hasta ese entonces desarrolladas para explicar sus causas. Hacia el último cuarto del siglo XIX, los principales estudios, profusamente matizados con aportes estadísticos, especialmente aquellos provenientes de la criminología, se enfocaron en las causas biológicas o psicológicas del crimen. Durkheim, por su parte, interesado en las problemáticas de la anomia como una consecuencia de los procesos de disolución de la sociedad tradicional y de su sistema de creencias y normas sociales, identificaba el origen de éstas y otras conductas diferenciales dentro de las dinámicas propias de la cohesión y funcionamiento social. Para Durkheim, la evolución hacia una forma distinta de organización social basada en la división del trabajo, produjo también una transformación moral, que permitió el surgimiento de la personalidad individual, sin que eso significara necesariamente su desintegración o una amenaza para el cuerpo social.

Desde esta teoría, el orden social en las sociedades superiores –no tribales ni comunitarias, sino urbanas y complejas como las que empezaron a organizarse a partir de la industrialización– solo es posible gracias a lo que Durkheim denomina como “solidaridad orgánica”, y que resultado de la división del trabajo. Esta evolución permitió en las personas el desarrollo de una conciencia individual de sus propias necesidades y derechos, por sobre la adhesión casi automática a la moral colectiva que se daba anteriormente. Concomitantemente, en la sociedad este fenómeno se expresaba en el surgimiento de normas jurídicas no punitivas que pretendían únicamente facilitar las transacciones cotidianas de la nueva convivencia.

Al respecto, Durkheim sostiene que en sociedades tradicionales, donde no existe división del trabajo y donde las personas desempeñan funciones semejantes, la integración social es “mecánica” (solidaridad mecánica), la personalidad individual es absorbida por entero por los principios colectivos y por ende, no hay espacio para el desarrollo personal. Por el contrario, en la sociedad moderna, la especialización influye en la configuración de la personalidad individual. Esta ya no se construye como en las sociedades tradicionales por el conjunto de creencias y de sentimientos comunes de la sociedad a la que se pertenece y que determinan la conciencia

colectiva (Durkheim, 1967: 75), sino que exige otros criterios que demarcan las distancias entre el espacio personal y el de los otros, que es construido como un espacio jurídico –de derechos-fundamentalmente.

Desde la perspectiva de la "solidaridad social" de Durkheim, definida como el mecanismo de integración principal que proviene de los estados de conciencia comunes entre los diferentes miembros de una determinada sociedad, los mecanismos de control estatales tendrían legitimidad si compartieran la misma naturaleza que aquellos que existen de manera difusa en la sociedad. La historia ha demostrado que no necesariamente se cumple este ideal y que la relación sociedad – estado es un campo de intensas conflictividades. La institucionalización política construida desde los poderes no sigue en todos los casos la institucionalización de los estados de conciencia comunes presentes en la estructura social. Por lo tanto, los mecanismos de control estatal tendrían que tener la legitimidad social apropiada para actuar allí donde las solidaridades no han podido evitar la desintegración social o donde es necesario restituir el equilibrio.

Para Durkheim, el Derecho es el mecanismo institucionalizado para dar legitimidad y restituir el orden social, su base son las normas y valores sociales. A pesar de que el castigo –que siempre encierra un carácter pasional, de respuesta de la sociedad a los agravios contra las creencias comunes– es característico de sociedades inferiores, su función de proteger a la sociedad contra el debilitamiento de la conciencia colectiva se mantendría tácitamente en la evolución social de las sociedades superiores. Sin embargo, el derecho restitutivo toma fuerza como mecanismo de control en estas sociedades basadas en la solidaridad orgánica.

La diferencia entre los tipos de derecho propuestos por Durkheim se basa en el objetivo de la sanción. En el derecho restitutivo se trata de restablecer una situación a su correcto funcionamiento dentro de un estado de orden donde las personas actúan como iguales. La protección social no es el fin del derecho restitutivo, al contrario, su fin es regular las maneras de funcionamiento de los diversos elementos sociales para que actúen armónicamente y en equilibrio. De la profusa proliferación de relaciones sociales en las sociedades industriales, influenciadas por la creciente división del trabajo, resultan –según Durkheim- también la división del trabajo en el campo del derecho restitutivo.

En los dos tipos de solidaridades (mecánica y orgánica),el crimen y delito son definidos por la reprobación social que suscitan y no por ser una transgresión en sí mismos. El suceso criminal tiene la capacidad de evocar la conciencia colectiva en el

momento en que éste hiere las similitudes y principios sociales esenciales (Durkheim, 1967: 94). El ultraje a la moral produce una reacción pasional y vengativa en el todo social que genera la necesidad de castigar e infringir sufrimiento al criminal como mecanismo de disuasión y de fortalecimiento de la conciencia colectiva.

El cuerpo institucionalizado por el cual la solidaridad mecánica se expresa es el derecho penal. Sin embargo, en el derecho penal propuesto por Durkheim, éste instrumento solo considera proteger a la sociedad, mas no la vida, ni los derechos ni la posibilidad de reintegración del criminal a la sociedad. Las causas del crimen, según Durkheim, se originan en la flexibilización de los controles sociales y en la motivación hacia el individualismo en la modernidad. Estos factores pueden generar conductas desviadas a las normas, ya sea por exceso de egoísmo caracterizado por la negación individual al sometimiento de la disciplina social, por la satisfacción de sus instintos, o por la anomia, que significa la pérdida o debilitamiento del sentido de las normas en la regulación de las conductas individuales.

Finalmente, Durkheim considera que el derecho penal en las sociedades tradicionales (de solidaridad mecánica) fue instrumento para argumentar y justificar la existencia de creencias comunes como base de la solidaridad social. Sin embargo, dicha propuesta adquiere connotaciones muy importantes cuando se trata del derecho penal moderno, donde los fines del castigo sí cambian hacia la restitución del equilibrio social mediante la redención del criminal, y donde el Estado ha asumido un papel por encima de la sociedad.

Robert Melton, que trabaja el tema desde la sociología institucionalizada ya en el siglo XX, sostiene al igual que Durkheim, que toda acción humana está socialmente condicionada; por ende, el origen y causas del delito y las conductas desviadas pueden ser explicados desde estos condicionantes. Ambos concuerdan en considerar que los controles formales residen en la institucionalización de los valores sociales y en el reconocimiento de dichos controles por parte del Estado, en sus políticas de mantenimiento del orden social. Sin embargo, los planteamientos de este autor se alejan de las concepciones de Durkheim, a pesar su influencia teórica común en el funcionalismo. Melton sí considera la desigualdad estructural y las motivaciones culturales como factores posibles de estímulo de la desviación. Retoma el concepto de anomia para referirse a un estado de debilitamiento de las normas, pero profundiza en sus causas, al afirmar que la pérdida de su legitimidad es el resultado de tensiones entre los objetivos culturales, las normas y las posibilidades individuales dentro de la estructura social (Merton, 1992: 241). Finalmente, mientras Durkheim otorga mayor

importancia a la función del delito como parámetro del estado de la solidaridad social; Merton se enfoca principalmente en su causalidad social.

Desde Merton, las acciones de los individuos se orientan hacia objetivos culturalmente definidos como legítimos para toda sociedad. En las palabras del autor, éstos se definen como “las cosas por las que vale la pena esforzarse” (Merton 1992: 210). En este sentido, es la cultura la que define, regula y controla las conductas sociales, como también los modos admisibles de alcanzar los objetivos culturales, ya que las normas y leyes son la institucionalización de las reglas sociales arraigadas en las costumbres y tradiciones. La integración social es posible si las conductas individuales se direccionan según las normas en función de lograr los objetivos culturales comunes, mientras que la tensión dentro del sistema social se produce cuando la estructura social no permite por medios legítimos acceder a las demandas culturales. Como resultado, el equilibrio del sistema social depende de las motivaciones y oportunidades que la estructura social ofrezca a los individuos para actuar según la norma. En los casos donde las presiones hacia los individuos se intensifican por las discrepancias entre las metas culturalmente inducidas y el sistema de oportunidades reales, se produce la pérdida de legitimidad de los controles formales (anomia) y las posibilidades de desviación de la conducta aumentan. “*Es la combinación de la importancia cultural y de la estructura social la que produce una presión intensa para la desviación de la conducta”* (Merton,1992: 224).

Ante la tensión constante entre estructuras culturales y sociales, la conducta del individuo se adapta a dicha realidad por medio de dos mecanismos: La conformidad o la desviación. En caso de que el individuo opte por la primera opción, su proceder estará dentro de los principios de normalidad que rigen a una sociedad. Bajo esta lógica, las conductas de conformidad no son consideradas como desviadas porque persiguen los objetivos culturales en función de los respectivos procedimientos institucionalizados. Esta actitud es la más común y permite que, a pesar de que existan desigualdades y contradicciones, el orden social se mantenga en equilibrio, y los sujetos estén integrados a las demandas culturales y sociales.

Por el contrario, las formas de adaptación que generan la desviación se dividen en innovación, ritualismo, retraimiento y rebelión. La innovación da mayor importancia a la meta cultural sin interiorizar las normas institucionales que definen los modos y medios de alcanzarla. Según el autor, en sociedades donde los valores culturales son similares entre los estratos sociales existe mayor probabilidad para que los individuos resten importancia a las leyes o normas que no les permiten alcanzar sus objetivos

culturales. El ritualismo, en cambio, orienta la conducta según los medios institucionalizados, a cambio de la renuncia a las metas culturales. El sujeto asume una postura en la cual es mejor no lograr la realización cultural, pero seguir las normas que definen lo correcto de lo incorrecto. El retraimiento, que se caracteriza por la renuncia a las metas socialmente establecidas y el no ajustamiento a las normas. En esta categoría se encuentran todos los sujetos que se podrían definir como marginados o asocializados, aquellos que ante el conflicto social abandonan las metas y los medios sociales. La última forma de adaptación es la rebelión, en ésta el individuo no solo que no está de acuerdo con las metas y los medios institucionales, sino que también buscar destituir el anterior modelo social y cultural con el fin de instaurar uno nuevo que legitime nuevas formas de pensar y actuar. Finalmente, Merton sostiene que el aumento progresivo en torno a las formas de desviación en las sociedades modernas como la delincuencia, sería el resultado de la tensión entre el aumento de las aspiraciones y la persistencia de las desigualdades (Giddens, 2004: 273).

Dentro de esta corriente teórica, y sobre la desviación, Talcott Parsons sostiene que ningún sistema social se halla perfectamente equilibrado e integrado. Los factores que conducen hacia la desviación están actuando constantemente por obra de los conflictos entre asignación, expectativas individuales y motivación hacia la norma, ya sea por socialización o por control social. El mecanismo preferencial para disminuir las manifestaciones desviacionistas consiste en la integración de valores. Si estos no fueran suficientes, entrarían en acción los instrumentos de control social, que no tienen como función la eliminación de la desviación, sino la limitación y propagación de sus consecuencias (Parsons, 1976: 281).

Para Parsons existen diferentes formas de acción del control social, pero el principal mecanismo se basa en la desaprobación de la conducta individual por parte de la sociedad. En caso de que el rechazo social no sea suficiente y según la gravedad de la desviación, se recurre a los instrumentos gubernamentales de control como el castigo o la sanción penal; sin embargo, dicho recurso no tiene como función rehabilitar al desviado o proteger a la sociedad, sino –y en este punto concuerda con Durkheim– movilizar a la conciencia colectiva en dirección al reconocimiento del valor de la norma y hacia la disuasión social de la desviación. A pesar de que la teoría sostiene que la fuerza es necesaria, el autor concluye que la mejor forma de control es la integración entre las pautas culturales y las disposiciones de necesidad individuales. El poder y la fuerza (y esto podría entenderse también en relación al estado) tienen la limitación de ser costosos y perder su legitimidad en el largo plazo

A pesar de sus diferencias, los teóricos representantes del funcionalismo y del estructural funcionalismo concuerdan en considerar a los controles formales como la institucionalización de valores culturales y morales, en sostener que las causas de la desviación son una consecuencia de falta de mecanismos de integración y motivación, y en plantear que el orden social solo es posible gracias a la legitimidad social de los valores culturales y a la presencia de solidaridades sociales.

2. Interaccionismo Simbólico: Teoría del Etiquetamiento

La explicación sociológica que mantiene que el delito es una tensión constante entre las oportunidades en la estructura social y los valores culturales profundiza un poco más en las causas, que dentro de la propia sociedad, motivan la desviación. A este respecto, Merton aclara que no todas las actitudes desviadas son tipificadas como delitos, y que la desviación es el resultado de una valoración del sistema cultural a la transgresión de la norma. Mientras que Parsons profundiza en la función de los mecanismos de control para el orden y el equilibrio social. A pesar de los aportes de la corriente estructural funcionalista, las teorías del etiquetaje –que provienen del constructivismo– critican y debaten estas posturas por no considerar la influencia del poder político y económico en la determinación de lo normal y lo desviado, o entre lo legal y lo ilegal dentro de sus tesis.

Con respecto a las conductas desviadas, las teorías influenciadas por el interaccionismo simbólico, proponen que lo que caracteriza al delito no es la conducta desviada de la norma, sino el proceso por el cual ésta es definida como tal, y el impacto del estigma social en la construcción de la identidad individual. Cuestionan el hecho de que solo algunas conductas sean catalogadas como desviadas frente a la pluralidad de visiones y valores presentes en la sociedad moderna. Sugieren que el derecho no es la institucionalización de un consenso de valores morales, por el contrario, muchas creencias culturales son contradictorias a determinados códigos jurídicos, pero en el derecho son legitimadas por el poder político o económico.

En definitiva, los mecanismos de control formal son considerados instrumentos de poder destinados al mantenimiento de un orden social desigual e inequitativo. Mientras que la desviación es un comportamiento definido como tal por un grupo con mayor poder que otro, y en base a las desigualdades e inequidades sociales.

> Las reglas sociales son la creación de grupos sociales específicos. Las sociedades modernas no son organizaciones simples en las que hay consenso acerca de cuáles son las reglas y como deben ser aplicadas en casa caso específico. Por el contrario, las sociedades actuales

están altamente diferenciadas en franjas de clase social y en franjas étnicas, ocupacionales y culturales. (Becker, 2009: 34)

Para Edwin Lemert (1981), las tradiciones, las costumbres y las leyes, como medios predominantes de control social, generan las conductas desviadas, y no al revés; por consiguiente, es el control social formal, y no la reacción social como sostenía Durkheim, el ámbito que crea y define a la conducta desviada. Siguiendo esta lógica, Howard Becker sostiene que las desviaciones son construcciones sociales que responden a estereotipos y a desigualdades de clase, género, etnia, entre otros, que significan un problema para el orden establecido, el cual se mantiene y justifica las desigualdades e inequidades sociales criminalizando lo diferente. Finalmente, la propuesta del etiquetamiento también sostiene que una vez que un sujeto ha sido categorizado como un desviado, es posible que este interiorice la mirada de la sociedad y construya su identidad sobre la misma, provocando que sus acciones se identifiquen con lo que socialmente se espera de él, según el estereotipo social.

Los grandes aportes de esta teoría son, sin duda, su capacidad de mirar que el problema delictivo al igual que las acciones estatales relativas a su control no son asuntos aislados del poder. Así mismo, la determinación de la desviación como una construcción social permite desvelar como aquellas se configuran en función de estereotipos, prejuicios y discriminaciones sociales, y la vez permite la identificación de los efectos negativos que tienen los controles sociales en la formación de la identidad de los sujetos.

3. La Nueva Criminología de Izquierda

La llamada "nueva criminología de izquierda" nace a partir de los años setenta del siglo XX, como una visión crítica de las teorías criminológicas clásicas y positivistas que no buscan las causas del delito en las interacciones socioeconómicas de la sociedad moderna. Desde estas perspectivas, se reconocen los aportes de las teorías del etiquetamiento para entender el crimen como resultado de un proceso social de criminalización basado en una relación de poder inequitativa y el impacto de los controles sociales en el desarrollo de la identidad de los considerados como "desviados". Sin embargo, desde esta corriente se critica fuertemente a las teorías de la Escuela de Chicago (etiquetamiento) porque no llegan a revelar que el objetivo de las políticas de criminalización y del propio sistema jurídico tiene su origen en el propósito –velado o abierto– de sostener un orden social contradictorio y conflictivo, determinado por la producción económica capitalista de las sociedades modernas.

Las teorías de la nueva criminología, a pesar de estar integradas por aportes críticos de diferentes autores, tienen sus bases conceptuales en el marxismo. Se consideran críticas con respecto a las tradicionales teorías de la desviación y del delito al analizar sus raíces en las dinámicas sociales generadas por la producción capitalista; y finalmente, proponen cambios profundos en los ordenamientos sociales como solución al problema delictivo. De hecho, proponen que solo la creación de un nuevo sistema y no su simple reforma, como era la propuesta de Marx, lograría la emancipación de los individuos, la eliminación de la delincuencia y, por ende, la necesidad de criminalizar, ya que ésta nunca más necesaria.[24]

> El delito es siempre ese comportamiento que se considera problemático en el marco de los ordenamientos sociales; para que el delito sea abolido, entonces, esos mismos ordenamientos deben ser objeto de un cambio social fundamental (Taylor, Walton y Joung 2007: 318).

Las teorías críticas consideran incorrectas las concepciones de la fundación de la sociedad en conceptos de integración o consenso. De la misma forma rechazan las concepciones de "anomia" y "etiqueta" para definir al criminal, pues las tildan de "burguesas" (Pavarini, 1999) y consideran que los controles formales como el sistema jurídico o las instituciones de fuerza (policías y militares) son aparatos ilegítimos de represión y coerción estatal, funcionales para las clase dominante y la forma de producción capitalista, e incapaces de generar alternativas al modelo económico sustentado en la acumulación de capital. Según estas teorías, las relaciones económicas determinan la política criminal y la gran preocupación por el delito no es sino una creación de los medios de comunicación y del estados para desviarla atención de la población de los grandes problemas y conflictos sociales productos del sistema capitalista, tales como la desigualdad, la marginalización, la pobreza y el desempleo.

En definitiva, según estas corrientes, el orden social estaría estructurado en función del modelo de producción capitalista. El delito y la desviación serían considerados por el statu quo como problemáticos porque representan una limitación

[24] Los autores más destacados de esta corriente teórica son Taylor, Walton y Joung. Dentro de sus principales trabajos se destaca su obra en común "La nueva criminología: Contribución a una teoría social de la conducta desviada" en donde se exponen los postulados teóricos de la criminología de izquierda en base a una crítica sobre las teorías hasta entonces existentes para abordar la problemática de la desviación. Sin embargo, dicha obra fue la única propuesta teórica elaborada bajo la dirección de los tres autores, pero sin lugar a dudas uno de las más representativas de esta corriente teórica. Sin embargo, existen importantes libros de Taylor (Deviance and Society), y de Young, J, ('LeftIdealism, Reformism and Beyond, in National Deviancy") que contribuyeron al debate teórico de esta corriente académica.

para la reproducción del mismo y crean conflictividad social. Como resultado, la necesidad de recluir y controlar a mayores proporciones de la población es constante. Ante una realidad injusta e inequitativa, la nueva criminología, específicamente aquella propuesta por Taylor, Walton y Joung, considera que la desviación es un acto normal y racional pues reafirma su diversidad humana frente a las injusticias e inequidades de un orden social articulado política y económicamente en función del capital. Los delincuentes y desviados son víctimas de la estructura social que se rehúsan a cumplir su rol.

4. El Realismo de Izquierda.

El realismo de izquierda propuesto por Jock Young pretende plantear una nueva sociología de la desviación y tiene su origen en las teorías de la nueva criminología, de la cual el autor fue parte, antes de adoptar una postura crítica frente a ellas. Esta corriente propone explicar la relación entre los impactos de la economía de mercado en la organización social, y los cambios culturales y sociales producidos durante los últimos treinta años del siglo XX, con la normalización del riesgo del delito en la vida ciudadana y las transformaciones de las respuestas del Estado frente al aumento de la presencia delictiva. Las consecuencias de la relación de estos factores han llevado a que se revelen múltiples, nuevos y diversos valores sociales, se reconozcan víctimas antes invisibilizadas y se despenalicen ciertas conductas anteriormente catalogadas como desviadas; pero al mismo tiempo, han influido para que se aumente la intolerancia frente a otras, como resultado del surgimiento de una ciudadanía más consciente de sus derechos y que está dispuesta a exigir que los mismos sean respetados y cumplidos.

Jock Young intenta construir una teoría de la desviación capaz de abarcar dentro de sus concepciones las transformaciones sociales que en las últimas décadas han significado el colapso de las reglas absolutas, de la autoridad, de las creencias universales, y que, además, provocaron la inestabilidad en las esferas del orden, de la economía y de la “inseguridad ontológica” (la falta de un sentido claro en la vida de los individuos), dado que la conciencia de los riesgos ha generado un sentimiento de inseguridad colectivo.

Young postula en su teoría una crítica a los principios de influencia marxista que sostienen que los excluidos son necesarios para mantener el orden del modelo capitalista. Si bien reconoce que en su primer momento este modelo requería orden e integración de grandes masas de la población, postula que, una vez institucionalizado el sistema, el delito se constituye en una consecuencia no deseada del exitoso sistema

de libre mercado, y que representa una mínima amenaza para la estabilidad económica u orden político. En este sentido, su verdadera amenaza recae sobre el ciudadano, sobretodo, sobre los más vulnerables dentro de la estructura cultural y socioeconómica. Consciente de dicha amenaza, el ciudadano demanda por un ambiente seguro y desarrolla mayor intolerancia hacia la violencia.

Esta corriente reconoce los aportes de la teoría del etiquetaje, al definir la desviación como una construcción social plagada de estereotipos discriminatorios que motivan la intervención de los controles formales para actuar de manera diferencial sobre determinados individuos según su etnia, género o clase. Sin embargo, siguiendo la propuesta de Giddens (2004: 279), J. Young postula que las deficiencias de dicha teoría, al igual que los de la nueva criminología, se fundamentan por su incapacidad de observar al delito como un fenómeno con contenido real que afecta a todo el conjunto social, no solo a las clases altas, hegemónicas o poderosas. Tanto ricos como pobres invierten recursos y buscan diferentes mecanismos para protegerse. En consecuencia, el delito se transforma en una posibilidad, un riesgo siempre constante, en un generador de ansiedad pública; y, además, en un parámetro cuestionador del papel del Estado, designado por el contrato social de la modernidad, como sostén de la seguridad pública (Young, 2003: 65). Por lo tanto, según Young, en el proceso de definir una conducta como desviada no participa solo el estado, sino también el público y la víctima. En este sentido, el autor plantea que el delito es un continuum entre conducta tolerada y criminalizada, el punto de separación entre la una y la otra varía a lo largo del tiempo, de la cultura y de la diferencia entre grupos sociales (Young, 2003: 70).

Los cambios culturales y los movimientos sociales externos a la criminología (como los movimientos de mujeres, ambientalistas, y a favor de los derechos infantiles) en el último siglo, evidenciaron nuevas formas de comprender al crimen que anteriormente habían permanecido ocultas por todas las teorías hasta ahora analizadas. Al respecto el autor sostiene que dichas corrientes teóricas han sido demasiado clasistas e incapaces de observar la variable de vulnerabilidad en la generación de desviaciones dentro de los espacios privados. Es decir, que cuanto más socialmente vulnerable es la víctima y cuanto más privado e íntimo es el delito, éste se torna invisible a los ojos de la población, de los políticos, de los jueces e, inclusive, de los académicos. Los crímenes que más han preocupado a la academia fueron aquellos que han causado gran repercusión pública, mientras que los cometidos por las propias familias, comunidades o por las clases altas han sido desestimados; especialmente aquellos en donde las víctimas han sido mujeres, niños

o animales. Estos movimientos sociales influenciaron en las teorías sociológicas de la desviación y permitieron agrandar el espectro de víctimas consideradas por los mecanismos formales de control.

Según Jock Young, el delito y la desviación tienen diversos orígenes en la propia estructura de la sociedad de mercado y se basan, principalmente, en la desintegración social que resulta de las injusticias sociales. La primera injustica es la poca distribución meritocrática de las recompensas en función del esfuerzos y las capacidades; la segunda es la marginalización de considerables grupos humanos del campo laboral; y la última es la desigualdad de los individuos frente a la ley, pues no todos tienen los mismos derechos de protección y detención, como tampoco tienen igualdad en el nivel de capacitación. Otra de las causas del delito se basa en la motivación individual generada por el mercado, que crea expectativas de autorrealización en base al consumo cultural y percepciones de carencia relativa (definida como una carencia subjetiva como resultado del proceso de comparación entre sujetos de menor clase social frente a los estratos altos dentro de un mismo territorio) los cuales generan sentimientos de frustración e injusticia. Por último, el delito y la desviación son también causados por la falta de controles sociales impartidos desde la propia sociedad y desde el Estado. Young recupera la importancia del control como mecanismo disuasivo de la desviación, pero plantea que solo es un factor entre otros, ya que son las causas sociales las que no se pueden dejar de lado:

> For realism, then, the control of crime involves interventions on all levels: on the social causes of crime, on social control exercised by the community and the formal agencies, and on the situation of the victim. Furthermore, that social causation is given the highest priority (Young, 1997: s/p).

Al igual que las teorías, las instituciones de control, también, han mutado por los cambios sociales, culturales y económicos; pero, además, por la intolerancia del público frente a la delincuencia y el cuestionamiento que el delito significa para la legitimidad del Estado. Ante esta realidad, Young sostiene que, para entender los cambios que se han producido en las instituciones penales y en el manejo político del crimen, es necesario comprender que la presión ciudadana hacia determinadas

conductas desviadas es lo que hace que las agencias del control formal se concentren en un determinado delito.

Finalmente, Young propone que las prácticas políticas se construyen según las concepciones gubernamentales en relación al problema delictivo, pero también influyen en ellos las tendencias políticas dominantes dentro de los gobiernos de turno. Ante dicha realidad, las teorías derechistas, sostiene el autor, no buscan encontrar las causas del crimen dentro de las falencias estructurales del sistema social o económico. Por el contrario, su enfoque se justifica en las teorías que platean al delito como un déficit de control de oportunidades, situaciones, autocontrol y socialización. Por tal motivo, direccionan sus recursos, definidos como preventivos, en torno al aumento de la vigilancia y el control de grupos vulnerables ya sea por medio de guardianías o por mecanismos tecnológicos, o por políticas sociales focalizadas hacia grupos con potencialidad para la desviación (madres solteras, adolescentes problemáticos, etc.).

Así pues, las posturas de izquierda consideran que los orígenes del crimen están relacionados con el déficit económico de los estratos sociales bajos y que los delincuentes son víctimas de las inequidades del sistema socio económico. Bajo esta tendencia política, el delito se convierte en la principal y única fuente de ingresos de las clases bajas y sectores marginales. Por lo tanto, la falta de recompensas materiales es causa del delito y de las fracturas en la cohesión social. Las soluciones consisten en la implementación de diferentes políticas para mejorar las condiciones de vida de estos grupos poblacionales mediante el acceso a una igualdad material. Sin embargo, el autor considera que estas posturas perdieron sustento cuando en la época de mayor intervención estatal en los países desarrollados, el delito no disminuyó; sino que por el contrario, tendió a incrementarse. (Young, 2003: 63). Lo que estas visiones fueron incapaces de observar fue que la motivación individual a buscar mecanismos ilegales o ilegítimos para superar su condición está condicionada por una percepción relativa generada por el sentimiento de estar bajo los límites de las recompensas y satisfacciones establecidas para otros individuos dentro de su misma sociedad.

Entre los aportes indudables de ésta teoría, podemos contar en primer lugar, su interpretación del delito como un problema real y endémico (frecuente y repetitivo), con orígenes en los procesos de exclusión generados por los cambios del sistema social a nivel global (los cambios culturales ocurrieron en mayor o menor medida en todo el mundo) pero con impactos locales y según sea la forma de producción del mercado. Aceptar la existencia del delito como una realidad social permite identificar

las poblaciones con mayores índices de victimización, sus causas sociales y los mecanismos para controlarlo. En segundo lugar, la ampliación del espectro de actores que determinan el delito permite desvelar la compleja interacción entre sectores sociales e institucionales, donde los primeros están constantemente influenciados por el segundo.

5. La Sociología del Control

La Sociología del Control propuesta por David Garland, al igual que la teoría de Jack Young, se centra en demostrar los efectos de la modernidad tardía[25] en los dispositivos de control, en la reconstrucción del pensamiento criminológico, en las políticas criminales y en las actitudes de la cultura popular frente al crimen. Sin embargo, esta corriente, contrariamente a las teorías del realismo de izquierda, concentra mayores esfuerzos en demostrar la relación entre la multiplicación de conductas desviadas y delitos con la disminución de controles sociales, las mayores oportunidades para delinquir y los cambios en los códigos culturales y morales. Tales reformas fueron el resultado de los cambios demográficos en las ciudades –por efecto de la movilidad laboral (que representa dejar casas o vehículos solos)– del incremento de la población en riesgo por falta de socialización como consecuencias de familias disfuncionales y, finalmente, de la reducción en la eficacia del control social y del autocontrol. Así mismo, su tesis sostiene que las conductas desviadas (apertura sexual, consumo de drogas) son en gran parte el efecto de la flexibilización y permisibilidad de los controles informales y el cuestionamiento a la autoridad, que han resultado de las transformaciones en las normativas culturales y éticas.

> Para algunos sectores de la población, especialmente para la cultura joven, la "desviación" pasó a ser un emblema de libertad y la "conformidad" una señal de represión monótona y normalizada (Garland, 2005: 161).

Otra de las innovaciones del pensamiento D. Garland es postular que la intolerancia hacia el delito no es solo el resultado del aumento del individualismo y la conciencia de ciudadanía como plantea Young, sino también, el efecto de una

[25]La Modernidad tardía, desde la perspectiva de Garland, hace referencia a los cambios sociales, culturales, políticos y económicos que tuvieron lugar desde 1970 hasta el presente, como consecuencia de las inéditas condiciones de la dinámica de la producción capitalista y del intercambio del mercado producida por los avances tecnológicos. Tales transformaciones ocasionaron, entre otros, la reestructuración de la familia y el hogar, la modificación de la ecología social urbana, el surgimiento de los medios electrónicos de comunicación y la democratización de la vida social y cultural. (Tomado de: Garland, D. (2005). *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, p. 141).

mutación en la sensibilidad social que ha derivado de la experiencia cultural del delito en la vida cotidiana. Así mismo, el autor considera al campo del control del delito como un todo construido en base a la adaptación estatal dichos cambios en las sensibilidades sociales, que generan demandas ciudadanas –las mismas que se originan en función de lugar que ocupa tal fenómeno en la vida cotidiana, en el entorno social y en la imaginación cultural–. Si bien es cierto que el autor admite que los procesos sociales no determinan las respuestas políticas, éste postula que éstas sí plantean problemas específicos que exigen al estado adaptaciones, ajustes o soluciones de algún tipo. En definitiva, las estrategias penales y las prácticas formales e informales de control son respuestas a formas de pensamiento y sentimiento presentes en la sociedad, a los cambios ocurridos en la modernidad tardía y a las visiones economicistas de la sociedad de mercado (Garland, 2005: 20).

Ante el aumento significativo de las tazas de delitos y la imposibilidad de la justicia penal para responder ante tal problemática, el control de dicho fenómeno se ha politizado y los gobiernos han tenido que enfrentar los problemas con mecanismos que sobrepasan a la justicia penal. En consecuencia, las estrategias de control no solo recurren a la justicia penal para dar solución al problema, sino a los poderes políticos, que interceden para buscar mecanismos de seguridad y control. Por esta razón, las dos principales estrategias aplicadas por los gobiernos para enfrentar el problema delictivo han sido: las políticas adaptativas a la realidad del problema delincuencial y las políticas de negación ante la misma. Ambas estrategias no se excluyen mutuamente, pero existe una tendencia dominante hacia la una o la otra, según las circunstancias coyunturales de la sociedad.

Las políticas adaptativas tienen el fin de disminuir las consecuencias del delito a través de la implementación de diferentes iniciativas sustentadas en nuevas fórmulas de pensamiento y actuación. Sus estrategias están influenciadas por mecanismos de la economía de mercado (administración y gestión del riesgo provocado por el delito) y plantean la necesidad de restarle responsabilidad al Estado como principal proveedor de seguridad, disminuir la intervención de la fuerza y del encarcelamiento, dispersar funciones entre diversos actores del sector público y privado y en el aumento de instrumentos de prevención situacional (Garland, 2005: 236). En cambio, las estrategias de negación, no admiten la incapacidad del estado como proveedor de seguridad y asumen con mayor intensidad su capacidad de castigar –la cual es justificada bajo el ideal de la monopolización legítima de la fuerza por parte del estado– con el fin de revivir la cárcel como mecanismo principal de confrontación de la conflictividad social y control de la delincuencia. Este tipo de instrumentos políticos no

se aplican con el fin de resolver la problemática delictiva –pues se conoce de la inefectividad del encarcelamiento para aminorar los impactos de dicho fenómenos. Por el contrario, su implementación responde al propósito de obtener ventajas políticas y popularidad frente a la ciudadanía. Las políticas punitivas traducen el sentimiento público de venganza hacia los delincuentes y utilizan los símbolos de condena y sufrimiento para comunicar un mensaje de protección pública y gestión del riesgo; en otras palabras, el ideal penal es proteger al público y que se expresen sus sentimientos por medio de la utilización de fórmulas populistas –el autor utiliza el concepto de populismo como referencia las actuaciones políticas que priorizan la opinión pública frente a la visión de los expertos y académicos– (Garland, 2005: 240).

Finalmente, los aportes de David Garland sostienen que en las sociedades con altos índices de delitos las políticas en cuanto a la delincuencia no tienden a ser aplicadas por su efectividad. Más bien, éstas se ejecutan con el fin de sostener una imagen de un gobierno enérgico y controlador capaz de proveer seguridad a la población, aunque en la realidad éste sea incapaz de hacerlo por las propias condiciones de la sociedad moderna –aquello no significa que no pueda disminuir los impactos del crimen, solo que no puede controlarlos en su totalidad. Ante dicha realidad, la aplicación de castigos suplanta en el imaginario social su incapacidad de mantener el orden y control social. En definitiva, el autor afirma que en la actualidad existen mayores controles para la ciudadanía y menos libertades porque el castigo se torna el principal instrumento estatal para enfrentar los conflictos, las transformaciones y la desintegración social relativos a la modernidad tardía.

III. APRECIACION DE LOS INSTRUMENTOS TEÓRICOS PARA LA METODOLOGÍA DE LA TESIS

En definitiva, el análisis de las diferentes escuelas sociológicas relativas al concepto de la desviación permitió abordar a la problemática delincuencial como un hecho social complejo y multicausal, en lugar de ser catalogado como un suceso anormal o patológico (apreciación común en ciertas tendencias criminológicas o psicológicas). La sociología concibe que las conductas desviadas se construyen del mismo modo que aquellas consideradas como legales o legítimas –como lo afirma Becker–, es decir a través de los procesos de socialización y, como sostienen Parsons y Merton, se orientan hacia las mismas necesidades y valores culturales. El debate teórica en torno al concepto de desviación permitió concluir que la utilización de las mismas, dentro de un proceso investigativo, depende de los cuestionamientos del investigador y de la realidad social a ser analizada.

Como se señaló en la introducción, la motivación para estudiar la problemática del delito y su control se basó en la necesidad de comprender a dicho fenómeno como un hecho social que puede ser abordado no solo desde la ciencia política o el derecho, como tradicionalmente se lo ha venido tratando, sino, también, desde la sociología. El hecho de asumir al delito como una realidad, en vez de considerarlo un invento de los medios de comunicación, las clases altas o del estado, permite abordar de una manera más amplia sus condiciones sociales de existencia al igual que sus consecuencias, y la relación entre demandas sociales y controles formales. Por ello se considera que las teorías de la modernidad tardía son adecuadas para extraer de ellas algunos aportes metodológicos. Los aportes de Young como de Garland al platear que las percepciones ciudadanas respecto al delito repercuten en el tipo de mecanismos diseñado por el gobierno o los gobiernos –que son las instancias que manejan las capacidades del Estado para ejercer el control– revelan que las mismas son portadoras de sentidos e intereses particularistas capaces de distorsionar tales capacidades ante la necesidad de construir ventajas electoralistas.

La teoría de Jock Young al plantear que la designación de una conducta como desviada es el resultado de una valoración social, ha permitido, dentro de esta disertación, abordar al delito como "un continuum entre conducta tolerada y criminalizada, en el cual el punto de separación varía a lo largo del tiempo y entre diferentes grupos sociales" (Young,2003:70). Dicha intolerancia social hacia determinadas conductas desviadas es lo que hace que las agencias del control formal se concentren en un determinado delito sobre otros. Por último, el postulado de este autor que sostiene que la agudización del interés gubernamental en la delincuencia, en la última década, es consecuencia dela capacidad de tal fenómeno para cuestionar la legitimidad del estado como proveedor de seguridad –principio fundamental del contrato social moderno– (Young, 2003: 65), permitió plantear que el gobierno de Correa ha incrementado su atención a la delincuencia por temor a las consecuencias que traería para su proyecto político y planes de reelección la pérdida del apoyo ciudadano y la disminución de sus niveles de popularidad.

Por su parte, los planteamientos de David Garland sobre la realidad de las políticas de seguridad en las sociedades con altos índices delictivos, permitieron cuestionar la motivación de tales políticas en la realidad del país. Por ende, se consideró la posibilidad de que el Gobierno pueda estar ejecutando acciones que conoce de ante mano no solucionarán o disminuirán el impacto delincuencial. Pero le significarán apoyo electoral y ciudadano, a más de ventajas políticas, al identificar

medidas capaces de encajar con las demandas sociales y culturales. Al respecto Garland sostiene lo siguiente:

> En las políticas actuales, las decisiones organizacionales y la elaboración de políticas públicas son típicamente reactivas y están atrapadas en las exigencias de la competencia electoral (Garland, 2005: 21).

Con el fin de esclarecer la posible existencia de un cambio en las acciones del Estado en la solución del problema delictivo y comprender sus contradicciones internas se clasificó a las políticas destinadas al control del delito, tal como lo hace Garland, esto es, como intentos de adaptación al problema del delito o su negación. Bajo tal teoría, en la presente investigación, las medidas de adaptación o de asociación preventiva fueron entendidas como aquellas políticas que buscan mecanismos sustitutivos al uso de la fuerza o el encarcelamiento por mecanismos comunitarios, asociativos entre el sector público y privado y preventivos (situacional), además que sean avaladas por grupos especializados y académicos. Este tipo de estrategias son conocidas como de prevención porque como menciona el autor:

> En lugar de perseguir, procesar y castigar a individuos, su objetivo es reducir los eventos delictivos mediante la minimización de las oportunidades delictivas, la intensificación de los controles situacionales y el apartamiento de las personas de las situaciones criminológicas. En lugar de tratar las inclinaciones o castigar a los individuos culpables, se concentra en prevenir la convergencia de factores que precipiten eventos delictivos. (Garland, 2005: 238)

Por el contrario, el concepto de políticas de negación o segregación punitiva será utilizado como referencia a las estrategias políticas con alto apoyo popular que buscan revivir los castigos penales, incrementar los años de las penas y encarcelar a menores infractores. De igual manera fueron clasificadas las acciones gubernamentales que intentaron deslegitimar iniciativas o leyes a favor delos derechos de los criminales ya que la santificación de las víctimas también tiende a invalidar los derechos al debido proceso judicial de los delincuentes" (Garland, 2005:240). La cualidad principal de estas estrategias es que se aplican en función de la opinión pública y no porque se reconozca su efectividad.

> El Estado despliega castigos crueles – y la vieja retórica de la ley y el orden- como un gesto decidido de dominio y protección popular. Están

> avalados por una audiencia pública, para la cual este proceso de condena y castigo sirve como una descarga expresiva de tensiones y un gratificante momento de unidad frente al delito y la inseguridad (Garland, 2005: 239).

Finalmente, si bien es cierto que tanto las teorías de Jock Young y David Garland han sido construidas en base a la realidad de países del primer mundo como Estados Unidos e Inglaterra, donde el Estado auspicia, principalmente, una libertad para el mercado y una serie de controles en todo el área social, se consideró su aplicabilidad para el caso del Ecuador, sin evitar considerar las respectivas diferencias de tiempo y contexto. Las teorías anteriormente expuestas permiten exponer cómo, a pesar de que el gobierno dice ser de ideología política de izquierda, frente a problemas delincuenciales que exigen adaptaciones, ajustes o soluciones de algún tipo-, éste ha recurrido a la implementación de mecanismos de control comunes en países con una tendencia política hacia la derecha, como es el hecho de basar sus políticas en las consecuencias del delito, en la ambigüedad entre prevención y castigo penal (donde termina imponiéndose el segundo), y en políticas en función dela opinión pública con el fin de obtener ventaja política.

CAPÍTULO II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS ESTRATEGIAS DE ALIANZA PAÍS: DESARROLLO Y SEGURIDAD

I. LAS POLITICAS DE DESARROLLO

¿Qué tiene que ver el discurso y acciones concomitantes del Presidente Correa sobre el control de la delincuencia, con el proyecto político de su gobierno iniciado en enero de 2007?

Para entender las razones por las que Rafael Correa llega al poder en enero de 2007 y logra mantener cierta estabilidad política tras una década de convulsiones sociales, tres golpes de estado y una crisis generalizada del sistema representativo, habría que analizar los componentes del Plan de Desarrollo para el "Buen Vivir" con el que ha convencido a una mayoría de votantes en las cinco contiendas electorales en las que ha participado. Por este medio, Correa también se ha constituido en una figura internacional relevante, al posicionarse cerca o dentro de los nuevos populismos latinoamericanos. El modelo de desarrollo que propuso en su primera campaña electoral, institucionalizado en la Constitución de 2008, o por lo menos, su enunciado como "Buen Vivir", ha sido un elemento fundamental del poder con el que ha intentado reorganizar la economía y la política desde un discurso y acciones que muchos consideran estatistas y autoritarias.

En gran parte, el éxito puede estar vinculado al enorme gasto estatal favorecido por la coyuntura de los precios altos del petróleo y de la cercanía de los países latinoamericanos[26], entre ellos Ecuador, a la China y otros mercados emergentes, en tanto proveedores de *comodities*, y a la escalada de precios internacionales de los mismos dada la demanda ingente de estos mercados. Es verdad que, más allá de los verdaderos resultados de las políticas de desarrollo del régimen, la imagen de

[26] Para lograr la consolidación de su proyecto político, el presidente Correa ha recurrido constantemente al electorado para eliminar anteriores poderes (como la banca, la monopolización de capitales y los partidos políticos tradicionales) u obstáculos en el camino (protestas sociales y falta de respaldo en proyectos de ley por parte de la Asamblea). Tras su primer triunfo en las urnas el 27 de noviembre del 2006 (56.7%), se sumarían cuatro victorias electores más durante su gobierno. En abril del 2007 gana el referéndum para aprobar la Asamblea Constituyente (con un 81% del electorado a favor. Para septiembre del 2008, el nuevo texto constitucional se aprueba con 64% del electorado. Las elecciones presidenciales convocadas tras la aprobación de la nueva Constitución le otorgan nuevamente la victoria, en primera vuelta, con el 51.95%. Finalmente, para mayo del 2011, adquiere la victoria en las diez preguntas realizadas en el plebiscito, pero solo obtiene un 47% a favor frente a un 42% en contra. Tomado de: Mejía. S. (2012). *Rafael Correa un Presidente Popular.* Quito: Tesis Flacso, p. 26- 32.

enormes avances ha estado sustentada en el gran despliegue de publicidad de sus acciones, a través de los medios públicos de los que dispone[27]. Con este respaldo, el discurso del Buen Vivir pudo acercarse en sus sentidos y aspiraciones al "discurso del estado de bienestar" de los estados del occidente europeo, con sus núcleos de desarrollo humano y sustentable. Así mismo, éstos han sido concordantes con la filosofía de los Derechos Humanos y el garantismo en el ámbito jurídico.

Sin embargo, es evidente que Correa y su gobierno no contaban con una realidad que saltó de improviso, desde los inicios del gobierno, como fue el caso del aumento incontrolable de la delincuencia, no solamente común sino organizada. Ante tal realidad, no han sido suficientes ni el dinero invertido ni la propaganda de éxitos de sus políticas, pues la seguridad es un problema que tiene antecedentes en factores distintos a los cálculos y previsiones realizados por quienes vieron la oportunidad de formar un gobierno aprovechando el enorme descontento y movilización popular de aquella época. El triunfo en las urnas electorales, en un momento de crisis total del sistema político, azotó a la nueva coalición política conformada por una gama compleja de *outsiders*, ciudadanos de buena voluntad, movimientos sociales de izquierda con tintes nacionalistas y militantes tecnócratas de las ONGs, quienes aportaron sus experticias en nuevos ámbitos del desarrollo democrático como la educación, el ambientalismo, la sustentabilidad y los derechos humanos. Sin embargo, en cuanto a los temas relativos a la seguridad, los aportes fueron considerablemente escasos. Por estas razones, no se pudieron evaluar de manera extensiva las variables de la inseguridad como son la lucha colombiana contra el terrorismo, la insurrección, el narcotráfico, el subempleo, la impunidad, la inequidad, la desigualdad, entre otros. Con una realidad inexorable que arrojaban las cifras referentes a los niveles de violencia y criminalidad, el grupo en el poder debía enfrentar estos problemas con un enorme retraso institucional y doctrinario no solo de los civiles frente a estos temas sino también de las mismas fuerzas de seguridad, militares y policías[28].

Finalmente, para entender el desafío entre desarrollo y seguridad, habría que explicar en este capítulo cómo se ha entendido esta relación en el país en los últimos cincuenta años, y cuáles han sido las diferencias introducidas para dicha relación por parte del movimiento Alianza País, quien ha sido identificado como promotor de un

[27] Los ingresos petroleros durante el gobierno de Correa desde el 2007 hasta finales del 2011 recaudaron una suma mayor a los 13 602 millones. (Gobierno sumará $13 602 millones por ingresos petroleros hasta fines de 2011. *Diario Virtual Ecuador En Vivo* (2011, 18). Mientras que la inversión social ha pasado de ser el 4,7 en 2005 y 4.9 en 2006 del PIB, a representar el 8,1 en 2009 y el 7,9 en el 2010. Tomado de: Acosta. A. y Ponce. J.(2010). La pobreza de la revolución ciudadana o ¿pobreza de revolución. *En Ecuador Debate No. 81*. Quito: Caap, p. 7-20.

[28] En el capítulo III se desarrollarán más ampliamente este tema

cambio radical de perspectivas hacia un nuevo modelo de desarrollo basado en el resurgimiento del estado como organizador de la economía y la sociedad.

1. El Progreso en la Historia Reciente del Ecuador

Desde el siglo XIX, América Latina acogió las ideas de "progreso"[29] desde la perspectiva de las tendencias positivistas practicadas por los grupos criollos interesados en la conformación del estado nacional. Los positivismos latinoamericanos se adhirieron a las ideas de Comte y Spencer desde México a la Argentina y les dieron un particular significado para la formación de la ciudadanía mediante la educación, como eje de la integración nacional[30]. Durante los últimos 60 años, de diversas maneras y en diferentes grados, Ecuador ha sido influenciado por aspectos de diferentes modelos ideales de desarrollo, provenientes de tendencias hegemónicas y otras latinoamericanas. Con el propósito de abordar a profundidad la repercusión de tales modelos en la realidad nacional, éstos serán expuestos a continuación.

En 1948, Ecuador comenzaba un período de relativa estabilidad política, en contraste con décadas anteriores marcadas por crisis económicas, conflictividad política, revueltas sociales, golpes de Estado e intromisión militar en la esfera política. Gracias al auge económico (producto de los altos precios del banano en el mercado internacional y la consolidación del país como primer exportador mundial) el gobierno de Galo Plaza, considerado como conciliador y modernizante, introdujo los primeros elementos de un desarrollismo influenciado por la política exterior de la Presidente

[29] El concepto de desarrollo fue construido en base al ideal del progreso fruto de la ilustración, bajo el supuesto de que la razón permitiría descubrir las leyes generales que organizan y regulan el orden social con el fin de transformarlo. Sin embargo, el concepto de desarrollo, en sí mismo, adquiere un significado relevante durante el siglo XX tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y la descolonización, tanto de África como de Asia (Morales, 2004: 21). Tal situación de transformación mundial abrió el debate académico y político en torno a las vías que estos países deberían seguir para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones y su crecimiento económico. Bajo tales principios se determinó que las sociedades de los, entonces, países hegemónicos serían los modelos a seguir para el resto del mundo por su supuesto nivel de desarrollo. A lo largo de las décadas, la temática del hipotético desarrollo sigue presente (aunque el concepto mismo esté en un proceso de deslegitimación) y ha significado la demarcación y establecimiento de brechas ideológicas de acuerdo a cómo se interprete su "nivel de desarrollo" y las diferentes posiciones políticas, que a lo largo de las décadas solo han logrado enfrentar a regiones y naciones debido a los contenidos de poder y las pretensiones de liderazgo mundial o regional por definir el significado de desarrollo y su opuesto, el subdesarrollo.

[30] Zea, L. (1978). *El Positivismo en México, Nacimiento, Apogeo y Decadencia*, México: FCE. Según el autor el positivismo habría cumplido una doble hazaña espiritual. La primera, de carácter político: organizar ideológicamente las nacientes democracias nacionales sobre la base de un orden racional y moderno. La segunda, de carácter educativo: proveer a los americanos de un sistema de ideas y costumbres que superaran las formas sociales y psicológicas del medioevo, subsistentes aún. (...) De ahí que bajo las influencias de Spencer o Comte, las ideas positivistas se extendieron a lo largo del continente para propender a lo que se dio en llamar: la liberación de América. "El positivismo planteó el problema de la educación del hombre americano en los términos de su peculiar concepción del mundo: progreso material, industrial, organización y educación científica".

Truman[31]. Por esos mismos años se impulsaron las ideas de recuperación del mundo asolado por la Segunda Guerra Mundial, al tiempo que se avizoraba el inmediato escenario de la disputa ideológica con la Unión Soviética. Así mismo, se legitimaron y divulgaron rápidamente los instrumentos de la modernización, entre ellos el programa denominado "Punto Cuarto" para los países subdesarrollados, dentro de un conjunto de programas de promoción de la democracia representativa, libertad individual y libre comercio que, a menudo, se convirtieron en patrocinio de dictaduras militares. Años más tarde, en 1961, bajo el mismo eslogan y dentro del contexto de la Guerra Fría, se instituyó el programa de ayuda económica del Presidente Kennedy "Alianza para el Progreso", con lo que definitivamente se introdujo una variable ideológica en los procesos de desarrollo y seguridad, esta última fue traducida como lucha contra el comunismo[32].

Durante la administración de Galo Plaza, se impulsaron políticas desarrollistas – bajo supervisión crediticia y técnica de misiones extranjeras– destinadas a corregir las falencias de la estructura productiva del país, dado que el país era dependiente de los precios del banano en los vaivenes de la economía internacional. Tal propósito consistió, específicamente, en el impulso de planes de fomento de la producción, de la planificación del uso de recursos naturales y de la tecnificación de la administración (Cueva, 1996). Tras el período de Plaza (liberal) subsiguió Velasco Ibarra, único mandato del líder populista que culminó en la entrega del poder constitucional a otro presidente elegido por voto popular tras ser elegido Camilo Ponce Enríquez (de derecha), quien constituyó una etapa de estabilidad política y crecimiento de la economía favorecida por las exportaciones bananeras[33].

[31]La Teoría de la Modernización planteaba que las desigualdades sociales entre los diferentes estados del mundo eran consecuencia dela existencia de diversos niveles de industrialización, tecnificación agrícola y capacidad productiva. En consecuencia, teóricos y políticos, sustentaban que todos los países del tercer mundo debían acelerar su transición hacia los modelos más avanzados del primer mundo. En América Latina la CEPAL consideró durante un tiempo que eso se podía lograr por medio de la participación del Estado como organismo gestor del cambio. Valcárcel, M.(2006). *Génesis y Evolución del Concepto y Enfoque sobre el Desarrollo*, p. 8.

[32]La ALPRO (Alianza Para el Progreso) fue un programa impulsado por la administración Kennedy con una inversión aproximada de 20 mil millones de dólares a favor del desarrollo de América Latina. Su propósito era contrarrestar los posibles efectos políticos de la revolución cubana en el continente.

[33] Puesto que es una nota histórica importante y demuestra la preeminencia del populismo en el Ecuador, es necesario referirse al fenómeno electoral populista del "Velasquismo". José María Velasco Ibarra llegó a presidir el gobierno por cinco ocasiones y fue el político más prominente entre 1929 y 1973. Velasco triunfó en las elecciones presidenciales de noviembre de 1934 y gobernó hasta agosto de 1935 cuando su presidencia fue interrumpida por una maniobra militar –civil. En 1944 volvió al poder llamado por una Junta de políticos notables tras el derrocamiento del presidente Carlos Arroyo del Río; su administración duró hasta el 24 de agosto de 1947 cuando fue derrocado por su ministro de Defensa. Su tercer mandato constitucional, 1952- 1956, el único que terminó, transcurrió en un período de estabilidad

Tras 12 años de estabilidad, Ecuador volvió a la matriz populista iniciada en los años cuarenta por el mismo Velasco Ibarra (que llegaría al poder por cinco veces en un período de 30 años). A fines de los años 50´, al iniciarse el tercer Velasquismo, esta vez aliado a la derecha tradicional, el país estaba nuevamente envuelto en conflictos y descontentos populares. La principal razón de malestar social tenía sus raíces en la disminución de los precios del banano en el mercado internacional. Esta situación justificaría el golpe de estado de 1961, ejecutado por el vicepresidente, Carlos Julio Arosemena Monroy, una vez que éste se distanciara de la política norteamericana y se acercara ideológicamente a la revolución cubana, para entonces abiertamente promotora del sistema comunista. Los devaneos ideológicos de Arosemena Monroy fueron interrumpidos en 1963 por otro golpe de Estado propiciado por una Junta Militar, la misma que abrazó con mayor rigor los postulados de Alianza para el Progreso mediante el impulso de la primera reforma agraria, que sería destinada a preparar al país para un proceso industrial tardío basado en la substitución de importaciones.

Velasco Ibarra había propiciado la institucionalización de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica JUNAPLA (Cueva, 1996: 119) en su tercer mandato presidencial. La JUNAPLA constituyó un espacio de pensamiento civil nacional que evolucionó desde el concepto de modernización a un desarrollismo estructuralista y otras vertientes del pensamiento latinoamericano y Cepalino. Por su parte, los militares se empeñaron en un proceso de planificación a largo plazo, que integró dentro de sus planteamientos, entre otros puntos, a la naciente doctrina de la Seguridad Nacional. Los textos elaborados en las Academias de Guerra de Brasil, Uruguay y Argentina fueron introducidos al Ecuador mediante la Ley de Seguridad Nacional, que desde entonces ha organizado el pensamiento y las acciones de los militares ecuatorianos, hasta el punto de que confundieron un solo bloque ideológico con la Seguridad y al Desarrollo. Es preciso anotar que el comunismo en Ecuador

---

política y económica del país. En su cuarta presidencia, que duraría tan solo quince meses, quiso dar un golpe de estado bajo el apoyo militar, entre otras cosas, para derrocar a su vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monroy, pero la maniobra le resultó contraria pues fue Arosemena quien lo sustituyó el 11 de noviembre de 1961. Finalmente ganó nuevamente las elecciones de 1968, en vísperas del inicio de las explotaciones petroleras. Esta vez se manifestó contrario a las oligarquías poli sectoriales costeñas que se aprestaban para echar mano del petróleo a través de una Ley de Hidrocarburos aprobada en el gobierno interino de Otto Arosemena. Después de proclamar una dictadura en 1971, en medio de una convulsión, social, política y militar, fue derrocado por el primer golpe militar institucional que puso en el poder al general Guillermo Rodríguez Lara, iniciándose una dictadura militar que duró hasta agosto de 1.979. Los 30 años de Velasquismo denotan la enorme inestabilidad política del Ecuador.

estaba apenas desarrollado, de modo que las consignas de la dictadura no se justificaban en el país[34].

La Junta militar desarrollista fue sustituida tres años después (1966) por una revuelta política propiciada por la poderosa oligarquía comerciante costeña. Pero para entonces había alcanzado a mostrar al país los beneficios de la planificación económica, y los perjuicios de una reforma agraria, tan mal concebida técnicamente que propició el desarraigo de miles de campesinos serranos, quienes se vieron obligados a migrar a las ciudades sin perspectivas de insertarse en procesos productivos capaces de propiciar su proletarización y evitar su confinamiento a la marginalización urbana.

2. El Desarrollismo Militar Nacionalista y Petrolero

A comienzos de los años setenta, cuando por fin el país estaba al punto de iniciar una fase económica inédita en su historia dada la disposición de los recursos petroleros, la situación nacional era un caos político sin precedentes tras un período de gobiernos interinos, el fracaso del quinto Velasquismo y el triunfo de un nuevo golpe militar (febrero de 1973) minuciosamente planeado con el apoyo de los tecnócratas de la JUNAPLA. Una vez en el poder, militares y tecnócratas estructuraron un Plan de Desarrollo "Nacionalista y Revolucionario" con el propósito de administrar los recursos petroleros desde el Estado y desembocar por fin en un proceso industrial por sustitución de importaciones y diversificación del mercado nacional, capaz de reformar de manera radical la estructura productiva del país, sin necesidad de entrar en un endeudamiento externo (García, 2011: 21).

Así, la década de los 70 se convierte en el escenario del regreso del desarrollismo militar, esta vez con nuevo signo nacionalista, anti oligárquico y autoproclamado revolucionario. La coalición entre militares y tecnócratas justificó el advenimiento de la Revolución Nacionalista de las Fuerzas Armadas bajo una

[34]Las reformas ejecutadas durante las dictaduras militares no fueron ejecutados simplemente por la necesidad de un cambio en el país, sino que se aplicaron en función de los planes de EEUU para reprimir cualquier influencia soviética (comunista) y operaron por medio de créditos y cooperación para el desarrollo. Por entonces la política continental hegemónica consideraba que eran los militares los sujetos idóneos para tal fin y se iniciaron en América latina las dictaduras militares primero desarrollistas, y luego represoras. Dentro de las principales acciones de la Junta Militar se destaca el lanzamiento de la reforma agraria – con serias consecuencias para los campesinos que se ven forzados a emigrar a las urbes–, otorgamiento de concesiones petroleras (Texaco Gulf) y de gas a transnacionales, expedición de la ley de fomento a la pequeña industria y artesanía, y la constante represión de protestas, movimientos sociales y grupos de izquierda. (Tomado de: *Cueva A. (1996).* El Ecuador de 1960 a 1979. *En Nueva historia del Ecuador Vol. III.* Quito: Corporación Editora Nacional. p. 169.

redefinición de la doctrina del “enemigo interno” de la Seguridad nacional. En la nueva versión ecuatoriana éste fue interpretado no como el comunismo sino como la “oligarquía” propiciadora de “la marginalidad social”, el “atraso social” y la falta de “integración nacional”, factores que fueron considerados como atentatorios contra la seguridad y el desarrollo. Seguridad y Desarrollo quedaban así fundidos en una visión de la situación nacional, y a la vez en un “objetivo nacional permanente” y vinculados al Plan Integral de Transformación y Desarrollo lanzado por la Junta de Planificación y Coordinación Económica (García, 1986: 310). En un primer momento, la estrategia militar-tecnócrata incluyó proyectos de impulso a la formación del mercado interno mediante una segunda reforma agraria financiada y orientada técnicamente desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Además, se promovió la industrialización por sustitución de importaciones, por medio de protecciones arancelarias dirigidas por el estado dentro del marco subregional de la Comunidad Andina –fundada en 1968–. Para conseguir este fin era necesaria una estructura institucional que permitiera la afluencia de recursos desde el estado directamente hacia los sectores productivos.

Por entonces, la crisis de Oriente Medio, que desencadenó la elevación de los precios de los hidrocarburos hasta llegar a los cincuenta dólares el barril, posibilitó la capitalización del FONADE (Fondo Nacional de Desarrollo), gracias al excedente del precio de petróleo que ingresaba al presupuesto del estado[35]. Con el aumento de recursos en las arcas estatales, los militares planificaron un modelo de verdadera restructuración del estado en base a una restructuración del sector productivo y social. El proceso fue pensado desde arriba, desde la tecnocracia gubernamental –con un modelo construido por tecnócratas sin participación de la sociedad– se planeó un desarrollo industrial interno capaz de satisfacer las necesidades del mercado nacional (García, 1986: 315). La política petrolera enfocada hacia el interés nacional funcionó como base de legitimación del régimen en la sociedad ecuatoriana de entonces (García, 1986: 282-288).

Sin embargo, tras la salida en 1975 de los tecnócratas de izquierda, el gobierno militar encabezado por el Gral. Rodríguez Lara se agotó por conflictos al interior de las Fuerzas Armadas y por controversias con las petroleras internacionales encabezadas por la Texaco Gulf. En 1978 asumió el ejecutivo un Triunvirato militar incapaz de

[35]En 1967 el Consorcio Texaco Gulf encuentra el primer yacimiento de petróleo en la provincia de Napo, con lo cual crece una nueva expectativa en el país sobre los ingresos que la reciente explotación representaría. Una de las razones para la participación de grupos de izquierda en el gobierno militar fue apoyar una política nacionalista capaz de repartir los recursos desde el Estado al conjunto de sectores productivos, y los militares eran necesarios porque representaban una fuerza con poder frente a las oligarquías. (Tomado de: García. B. (1986). *Militares, Economía y Lucha Política: Ecuador en los años Setenta.* Quito, Ecuador: PUCE-CONUEP.

sostener las estrategias de desarrollo y se inició una agotadora carrera entre las fuerzas políticas, quienes fueron obligadas a renovarse bajo la tutela militar, para merecer su participación en los siguientes procesos electorales –igualmente controlados por la dictadura– que culminaron el 10 de agosto de 1979.

Desde la primera fase de la dictadura militar, las Fuerzas Armadas se auto convirtieron en participantes del proceso industrial constituido en base a los fondos petroleros. La dictadura organizó la Dirección de Industrias del Ejército, cuyas empresas se dedicaron a producir bienes industriales no necesariamente vinculados con la defensa (García 1896: 344). Así mismo, se establecieron otras empresas estratégicas bajo la jurisdicción de las otras dos fuerzas, naval y aérea y se renovó el material bélico a costa del aumento de la deuda externa. La negociación militar con las fuerzas civiles triunfantes en las elecciones de doble vuelta durante 1978, que llevaron a la presidencia a Jaime Roldós Aguilera (coalición CFP- Democracia Cristiana), dejó un margen de poder sustantivo para las Fuerzas Armadas, las cuales impusieron su Ley de Seguridad Nacional y quedaron a cargo de la administración y tutela de la política petrolera. La Ley de Seguridad Nacional contenía atribuciones tutelares del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, inclusive por encima de la potestad presidencial en el manejo de políticas inherentes a los "sectores estratégicos del desarrollo". A pesar del gasto en las reformas productivas y sociales, la en su parte última, el gobierno militar demostró su incapacidad para alterar sustantivamente el patrón tradicional de la acumulación primario exportadora de la economía ecuatoriana –su dependencia pasó de la venta internacional del banano a la venta petrolera–. Aunque la década de los años 80 fue una etapa de enorme incertidumbre por la crisis de la deuda externa y el fin del boom petrolero, la doctrina de Seguridad Nacional sí determinó la consolidación de estructuras ambiguas de tutelaje militar en la política y el desarrollo.

3. Desarrollo y Seguridad en el Período de la Democracia Post Dictaduras

Efectivamente, el periodo del regreso democrático a fines de la década de los 70 se caracterizó por el desbordamiento de la deuda externa, la caída del precio del petróleo, y el aumento de la dependencia económica de los créditos internacionales (principalmente BID y FMI) (Acosta, 2004). Durante el gobierno de Oswaldo Hurtado –tras la muerte de Roldós– se manifestó la incapacidad de pago de los dividendos de la deuda externa contraída en la época militar. El gobierno siguiente, de la derecha económica, dirigido por León Febres Cordero, orientó su política hacia el modelo

neoliberal, lo que significó favorecer, apelando a una política de diversificación de exportaciones mediante la desregulación arancelaria, el ajuste de las variables macroeconómicas en base a las recomendaciones del Fondo Monetario. Pronto, los ajustes generaron el malestar de las clases populares, pero fueron rápidamente reprimidos por la fuerza pública. Así, durante su mandato se ensayaron disposiciones autoritarias destinadas a reprimir las manifestaciones callejeras y la opinión pública contestataria con el apoyo de los sectores más derechistas de las Fuerzas Armadas. No faltaron disposiciones discrecionales de la presidencia que terminaron por afectar la estabilidad y disciplina en las filas militares, como la asonada que fue protagoniza por el Jefe del Comando Conjunto, General Vargas Pazos y la rebelión de comandos de la fuerza aérea en 1987[36].

Tras un período de gobierno socialdemócrata (Rodrigo Borja 1988-1992), en el que se intentó volver a un esquema de dirección estatal del desarrollo sin mayores resultados, retoma el poder una visión conservadora y derechista dirigida por Sixto Duran Ballén (1992-1996). Durante su administración, se ensayaron medidas más acentuadas hacia el neoliberalismo por medio de la participación de la empresa privada y la inversión extranjera. Bajo el justificativo de la incapacidad del Estado para reactivar la economía y ante el desbordamiento de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo, se profundizaron diversos procesos de reajuste económico y modernización del Estado. Las primeras fórmulas consistieron en el reinició del pago de la deuda[37] e intentos de privatización y modernización del estado. Sin embargo, la política de privatización de las empresas estatales no llegó a consolidarse en los sectores estratégicos gracias al peso del sindicalismo estatal y de la capacidad de control del Comando Conjunto las Fuerzas Armadas sobre las decisiones que incumben a asuntos como el capital extranjero, dentro de la Ley de Seguridad

[36]En la década de los ochenta y noventa, surge un nuevo enfoque que retoma específicamente el crecimiento económico para proponer una salida a los problemas generados por la crisis del Estado de Bienestar en los países desarrollados y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en los países del sur. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial asumen con fuerza los roles directrices en el diseño de las políticas económicas de los países del Tercer Mundo, en cierta forma como consecuencia del no pago de la deuda externa. El modelo económico se basaba en el neoliberalismo, el cual proponía reducción de la participación del Estado en la economía y mayor libertad para el capital privado, con el fin de que sea el propio mercado el regulador de la economía y fomente la sociedad hacia el desarrollo. Tomado de Morales. F. (2004).*El Análisis de los Sistemas Mundo de Manuel Wallerstein Frente a la Problemática del Subdesarrollo*. Quito: Tesis PUCE, p. 34.

[37]La respuesta del gobierno de Duran Ballén a la moratoria del país ante sus deudas internacionales (desde 1987 a 1994) fue la negociación de la deuda externa con la banca internacional por medio del Plan Brady que entre otros puntos planteaba privatizaciones de sectores estratégicos de la economía del país (telecomunicaciones, hidrocarburos y sector eléctrico), reformas a los sistemas de seguridad social, laboral y bancario Acosta. A. (2004). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, p. 183

entonces vigente. Además, se efectuaron reformas al sistema jurídico para permitir la flexibilización laboral y la desregulación del mercado financiero.

Un primer paso hacia la flexibilización y liberación del sistema financiero tuvo lugar en 1992, a través de la eliminación de las estructuras preferenciales de las tasas de interés y de la acción de fomento de la banca estatal. El segundo, en 1994, permite, por medio de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, la legalización de la inversión diversificada de la banca en diferentes sectores económicos y la entrega de créditos vinculados –que solo favorecieron indirectamente a sus empresas– (Acosta, 2004: 209-210). Igualmente, la flexibilización laboral dejó sin protección a un sin número de trabajadores y profundizó el empleo tercerizado e informal, mientras que la desregulación de los depósitos motivó la salida de importantes capitales, reduciendo la capacidad de ahorro nacional (en 1995 el índice de apertura del país con 0,95 era superior al promedio suramericano 0,94).

En 1995, Ecuador enfrentó el episodio más definitivo del conflicto bélico con el Perú, el cual se mantenía latente desde 1941 tras la indefinición de su frontera mutua. Si bien el enfrentamiento fue corto y focalizado y terminó con la victoria ecuatoriana, se estima que su costo superior a los 360 millones de dólares profundizó el ya frágil sistema económico ecuatoriano[38]. Los ajustes estructurales impulsados durante este gobierno, en un marco político y estatal arcaico y caótico y dentro de una sociedad profundamente desigual, abrieron las puertas para la crisis del año 1999 al generar motivaciones especulativas para la inversión financiera y productiva. El desvío financiero generado por la ineficiencia y corrupción de los créditos bancarios, la poca inversión pública en las empresas de sectores estratégicos y otros factores derivados del desconocimiento previo de la situación real del sector financiero, llevaron al fracaso económico y político de un gobierno que era, a su vez, resultado de la descomposición del sistema político ecuatoriano (Acosta, 2004: 213).

Los mandatarios que asumieron la presidencia tras la salida de Duran Ballén recibieron el impacto de las consecuencias sociales, políticas e institucionales, del populismo y de la corrupción burocrática, no solo resultante del período de ajustes neoliberales, sino de todas las malas decisiones políticas previamente descritas. Era el momento en que se condensaron todos los elementos surgidos del fracaso de los modelos económicos (tanto del estatista, como del neoliberal), del populismo generalizado, de la economía especulativa y de la cultura especulativa de la era

[38]Finalmente Ecuador y Perú, bajo los gobiernos de Mahuad y Fujimori respectivamente, firman la paz en Brasilia en 1999. Entre los acuerdos se manifiesta el reconocimiento de las fronteras delimitadas por el protocolo de Río de Janeiro

petrolera desde los años setenta. En otras palabras, recibieron en sus manos la crisis en su conjunto.

En la corta estadía de Abdalá Bucaram por Carondelet, se intentó aplicar una serie de ajustes rígidos, pero tras un levantamiento popular y una crisis política, donde los militares actuaron, una vez más, como árbitros entre el Estado y la sociedad, el presidente es destituido por el Congreso[39]. El sucesor de Bucaram, Fabián Alarcón, recurrió al endeudamiento externo e interno para mantener, en lo posible, la estabilidad. Sin embargo, la situación se fragilizó rápidamente tras la constante devaluación del petróleo y el aumento de la inflación. Jamil Mahuad llegó a la presidencia como el último representante del sistema político iniciado con el retorno de la democracia civil después de las dictaduras (la Democracia Popular, a la que perteneció, fue la fuerza que junto a la Concentración de Fuerzas Populares triunfó en las elecciones de 1978). Tras el triunfo de Mahuad en las urnas y bajo una situación internacional aún conflictiva con Perú, él se empeñó en consolidar la paz con el vecino país con el fin de evitar los imprevistos económicos que significaría un conflicto bélico frente a los bajos precios del petróleo a nivel nacional y la considerable deuda externa que enfrentaba el país[40]. Aun con las previsiones gubernamentales, la situación interna fue insostenible, el gran endeudamiento externo, el alto nivel inflacionario y los menores precios en la historia del país de los hidrocarburos[41] constituyeron los cimientos de la crisis económica; pero, el desequilibrio total del sistema financiero nacional producto de la falta de liquidez bancaria relacionada con la desconfianza de los ahorristas y el desvío de fondos bancarios fue el detonante final para la recesión.

La crisis era inminente, sin duda alguna, pero las decisiones políticas de salvar a las instituciones bancarias con fondos públicos, eliminar subsidios, congelar los ahorros de la población y, por último, dolarizar la economía solo consiguieron ahondar

[39]Durante el gobierno de Bucaram se incrementan las tarifas de los servicios públicos, se eliminan el subsidio al gas de uso doméstico, y se aumentan los precios de la salud pública y de los derivados del petróleo (Acosta. A. (2004). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, p. 186

[40]A pesar de que en el gobierno de Duran Ballén se establece la Misión de Observadores Militares Ecuador – Perú con el fin de mantener los procesos de pacificación, la guerra de minas entre ambos países se mantenía. Además existían preocupaciones ante el aumento de las inversiones del Perú en armamento militar.

[41]Desde 1990 hasta 1997, los precios del barril de petróleo se mantienen estable entre 13 y 18 USD, sin embargo, para 1998 su valor decae de una manera abrupta hasta llegar a los 6 USD por barril, situación que ahondó al país en la crisis. A pesar de los estragos, para los años siguientes, la economía del país, lentamente, empieza a recuperarse, sobre todo gracias al aumento de los costos de los hidrocarburos, los cuales se recuperan hasta llegar al sorprendente valor de 106 USD por barril, el más alto hasta el momento registrado en la historia del país (Breve reseña sobre la historia petrolera del Ecuador *(*2012, junio 26). *El Comercio*).

la indignación y malestar popular[42]. Al igual que la ciudadanía, los militares se mostraron descontentos con el gobierno, pues consideraron que la negociación con el Perú fue negativa para el país; así mismo, ciertos grupos, se alinearon con distintos sectores de izquierda y populares liderados por el movimiento indígena para manifestar su descontento ante el neoliberalismo, llamada por ellos la "política imperialista". Una alianza militar indígena[43] derrocó al presidente Mahuad el 21 de enero del 2000, tras ser acusado de graves hechos de corrupción[44].

Finalmente, la imagen de Mahuad y de la banca privada nacional pasó a la historia como el símbolo absoluto de la peor crisis de la historia del país y específicamente de un período en el que se concentraron los más graves elementos para desatar tal situación (entre 1998 y el 2000). Las consecuencias desde el 1998 registraron fenómenos sociales inéditos en la historia del país, tales como la emigración masiva de las clases bajas y medias en busca de trabajo hacia el exterior, la devaluación de los ahorros que significó hondas perdidas en la economía familiar como resultado de la congelación y posterior dolarización de la economía y el empobrecimiento de importantes sectores rurales y urbanos del país.

4. La Crisis Política que Explica el Advenimiento de Alianza País

La crisis que azotó al país en el gobierno de Mahuad ahondó más la desconfianza ciudadana hacia las élites económicas y los líderes políticos, aunque los ciudadanos, a pesar de todo, recibieron la dolarización con más confianza, al sentir que era una forma de estabilización de la economía doméstica y rápidamente se adaptaron a ella. Este hecho denota que la deslegitimación social estaba más orientada a los partidos tradicionales y, en general, hacia la clase política, y explica por qué en las elecciones presidenciales del 2002, el puesto presidencial no fue ocupado por ninguno de sus representantes. Por el contrario, Lucio Gutiérrez, coronel

[42]El salvataje representó casi el 30% del PIB en 1999. Filanbanco recibió 1200 millones entre 1998 – 2001, el doble de inversión en salud en el mimos período. Además, se estima que entre las causas de la crisis está la diversificación de empresas pertenecientes a grupos bancarios como medios de comunicación, industria, agro exportación, entre otros. Tomado de: Acosta. A, 2004. "Breve Historia Económica del Ecuador" Quito: Corporación Editora Nacional, p. 215

[43]Los militares se sentían descontentos con el gobierno después de los recortes al presupuesto militar tras la firma de la paz con el Perú.

[44]Durante el Gobierno de Mahuad se inician las negociaciones para un establecimiento de una base militar estadounidense en Manta, sin embargo, tras su destitución se legitima, finalmente, el convenio bajo el gobierno de Noboa en el 2001. Cabe recalcar que dicho proyecto nunca contó con la aceptación popular. Es más paras las elecciones del 2006 estar en contra de la misma significaba tener mayor apoyo electoral.

de la Fuerza Terrestre, uno de los líderes del golpe contra Mahuad y ahora perteneciente al Partido Sociedad Patriótica (surgido del descontento de los cuarteles) obtuvo la victoria en alianza con sus compañeros de la asonada, el Movimiento Pluricultural Pachakutik (PK) y el Movimiento Popular Democrático (MPD)[45].

El triunfo de Gutiérrez marcó un cambio fundamental en la evolución del sistema político ecuatoriano y abrió el camino para los políticos "recién llegados" como Rafael Correa (2006); sin embargo, el apoyo ciudadano suscitado por una ilusión de cambio no duró mucho. Una vez posesionado, Gutiérrez dio la espalda a sus aliados y se orientó hacia una política tutelada por los intereses de los Estados Unidos y se inclinó hacia la derecha política, estableciendo contactos con la banca privada y con el Partido Social Cristiano, hasta entonces liderado por León Febres Cordero. Además, no solo ratificó la presencia de la Base militar norteamericana en Manta, y aceptó el marco regulador del FMI, sino que, además, se aprestó a negociar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Estos eran justamente los puntos más álgidos de la discordia entre el movimiento indígena y los gobiernos antecesores. Por todo ello, la ruptura de los movimientos sociales con el gobierno era eminente; el cual, a partir de entonces, se empeñó en triturarlos haciendo gala de las estrategias militares y el engaño que terminaron por dividir al movimiento indígena.

Muy pronto, la ruptura social y política con respecto a Gutiérrez no fue solamente experimentada por sus más cercanos aliados sino por el conjunto de la sociedad, especialmente de la capital de la República, cuyos ciudadanos estaban cansados de su discurso ambiguo, su autoritarismo y su falta de consistencia con las propuestas iniciales. Finalmente, a poco más de un año de su ascenso al gobierno, la descarada corrupción, nepotismo y clientelismo que caracterizaron al Gutierrismo terminaron por enfurecer a importantes sectores ciudadanos. La respuesta de las clases altas y medias de Quito fue la organización del movimiento de protesta ciudadana bajo el lema "que se vayan todos", en referencia a todo lo que significara política o rezagos de la vieja política[46]. Las constantes protestas obligaron a Gutiérrez a salir del poder una vez que las FFAA le quitaron su apoyo. La respuesta social develó una profunda decepción y escepticismo hacia la política nacional, al igual que

[45]Mientras era candidato, el ex coronel Gutiérrez, promete un cambio en la estructura del Estado, reformas a los poderes legislativo y judicial, y una política social y económica justa. Su popularidad y credibilidad es resultado de su participación protagónica en el golpe de Estado de Mahuad en el 2000.

[46] Tal como menciona el análisis periodístico de Diario Hoy Online en su edición especial de "Caída y Fuga de Lucio Gutiérrez. El Abril de los Forajidos", es la clase media y alta de Quito quienes provocaron la salida de la presidencia a Gutiérrez y profundizan la demanda ciudadana, ya presentada en la constitución del 1998 por políticos y movimientos sociales, de realizar una asamblea constituyente para reformar completamente la institucionalidad y la representación política del país.

un profundo deseo de cambio y renovación total. Pero, también, mostró que, durante la caída de los tres presidentes, la última instancia decisional había estado en manos de los militares.

Una evaluación general del desenvolvimiento de las políticas de desarrollo en el país demuestra que las constantes promesas hechas desde la política generaron muchas expectativas entre los diferentes estratos sociales y dentro de un marco de escaso crecimiento y desarrollo económico. Si bien desde el boom petrolero en los años setenta, estas expectativas se dispararon, los beneficios nunca pudieron ser canalizados por las políticas gubernamentales –de diverso signo e ideología– hacia una redistribución social y productiva. El país nunca pudo abandonar un esquema de dependencia de productos primarios agrícolas o de una economía rentista como la petrolera, que propició y mantuvo la inequidad social y la pobreza, cuando no el oportunismo y la corrupción en la política.

En la década de los noventa, la situación se agudizó por los factores expuestos más arriba, en el marco de un proceso de empobrecimiento acelerado en toda América Latina debido al fracaso de las políticas neoliberales que adoptaron casi todos los países. El número de pobres creció del 34% al 71%, mientras que la pobreza extrema aumento de 12% al 31 %. Igualmente, los índices de bienestar se deterioraron en un 43% del promedio latinoamericano. La concentración de la riqueza e inequidad social se disparó abruptamente. De hecho, el 20% más rico de la población concentraba el 26% de la inversión en educación, mientras que el 20% más pobre apenas recibía el 11%. En el campo de la salud la relación fue de 37 a 8% (Acosta, 2004: 225). Ante dicha realidad, las consecuencias fueron el masivo aumento del desempleo y subempleo, la reducción de las inversiones sociales y la emigración. Para el año 2000, el dinero enviado por los migrantes fue uno de los principales factores que permitieron la estabilidad de la dolarización: en Ecuador las remesas fruto de la emigración representaron, en el 2000, 1330 millones de dólares, 20% del consumo nacional y el 74% del PIB, mientras que, para las mismas fechas, las exportaciones de banano solo representaban el 6,24% (Acosta, 2004: 249).

Era evidente que, desde la opinión pública, la principal responsable de esta realidad fue la política. Tanto en América Latina como en Ecuador, se vivía un momento de enorme malestar y descontento con la clase política en general y, especialmente, con el sistema de partidos. De una u otra manera, todos los países experimentaron la subida al poder de figuras políticas que se constituían como una nueva promesa, fruto del extremo descontento. También la región, después del fin de

la Guerra Fría, empezó a experimentar la necesidad de distanciarse de las políticas norteamericanas y de aquellas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional, pues sus ajustes macroeconómicos golpearon severamente a las diferentes economías de la región, sobretodo, a sus clases populares. Así, proyectos como el TLC (Tratados de libre Comercio) fueron rechazados especialmente en América del Sur bajo el liderazgo de Brasil y Argentina que, desde el MERCOSUR, pidieron a los Estados Unidos un plazo hasta el 2006 para reiniciar las conversaciones. En Ecuador, en particular, los movimientos sociales fueron desplazando a los partidos en la escena política. Entre ellos, el movimiento indígena, los movimientos por los derechos humanos, los movimientos ambientalistas y otros alternativos empezaron a tener una presencia fuerte gracias a sus vinculaciones con otros movimientos internacionales anti sistema y a la apertura de los medios digitales de comunicación.

Así, perdieron credibilidad y se volvieron altamente impopulares aspectos como la continuidad de los contratos con las empresas petroleras extranjeras que intentaban un acceso importante al nuevo oleoducto que favorecía el aumento de la exportación. La presencia de la base militar norteamericana en Manta (FOL), que había sido instalada desde 1999 durante el gobierno de Mahuad para apoyar la lucha contra el narcotráfico[47], y la posibilidad de la instalación del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos se convirtieron en los puntos más sobresalientes de una creciente y cada vez más radicalizada posición de los movimientos sociales, coincidente con una opinión generalizada.

Son estos factores sociales, económicos y políticos los que permiten apreciar la situación del país cuando aparece en escena Rafael Correa y su proyecto político, que se basaba en un nuevo modelo económico y de desarrollo alejado de los poderes tradicionales de la oligarquía y la "partidocracia"[48]. En cuanto a los temas de Seguridad, por lo expuesto en los antecedentes podemos inferir que desarrollo y seguridad se manejaron en el país como una suerte de entidad única, sin reconocer la diversidad de su naturaleza. En consecuencia, se crea un crea un círculo vicioso limitante para la administración pública civil y su capacidad de salvaguardar derechos ciudadanos. En el país, la supeditación de las lógicas de desarrollo con la seguridad es consecuencia de la preeminencia de la cultura militarista tácita o abiertamente aceptada dentro los distintos gobiernos y fuerzas políticas civiles. Tras el regreso a la

[47] Para esta época, la política de seguridad estadounidense vinculada a la lucha contra el narcotráfico reforzó nuevamente las relaciones entre la potencia y los estamentos militares en el subcontinente.

[48] Dichos términos hacen referencia, de una manera despectiva a las clases altas y partidos políticos tradicionalmente dominantes en el país

democracia, la ideología de la Seguridad Nacional seguía presente en las doctrinas de las instituciones no solo militares sino también civiles y policiales.

II. RAFAEL CORREA EN LA PRESIDENCIA

El 23 de noviembre del 2006, Rafael Correa ganó la elección presidencial impulsada por el movimiento Alianza País, que había sido organizado ese mismo año aprovechando el descontento general con la política que se manifestaba en las calles y no estaba liderado por partido político alguno. Toda participación de políticos pertenecientes a partidos era rechazada en las jornadas del levantamiento popular que derribó el gobierno de Lucio Gutiérrez, de modo que el movimiento político que surgió se manifestó abiertamente como apartidista. Hasta entonces, Correa había sido un desconocido y se hizo visible durante el interinazgo de Alfredo Palacios, cuando ocupó por dos meses el ministerio de Finanzas. Su rápida salida del ministerio ocurrió por desavenencias con Palacios, al advertir éste su inusitado entusiasmo por Hugo Chávez y sus lineamientos sociales para Venezuela. El Movimiento País –este era el nombre inicial– estaba constituido por diversos sectores políticos provenientes de los antiguos partidos en descomposición, de grupos intelectuales y académicos, movimientos sociales y organizaciones campesinas que marchaban bajo el lema de refundar el Estado.

Correa llegó a llenar el vacío creado por la caída del sistema de partidos políticos tradicionales, por las esperanzas de renovar las ilusiones siempre mantenidas de contar con un proyecto nacional y por ofrecer una nueva alternativa de cambio alejada de la partidocracia, la oligarquía y los poderes de la banca internacional (FMI). El plan del gobierno afirmaba dejar la "larga noche neoliberal" atrás, por medio de un modelo de desarrollo basado en el fortalecimiento del papel del Estado en la dirección económica y social, con el fin de evitar que el sector privado y el mercado tomaran las funciones propias del Estado.

El gobierno asumió las principales demandas e iniciativas de políticos, intelectuales, de una variada izquierda y de los movimientos sociales bajo el lema indígena motivador de la idea del "Buen Vivir" en Quichua "SumakKawsay" [49]. Igualmente, integró las propuestas sociales para una nueva constitución y mayor soberanía en la formulación política de su gobierno. El "Buen Vivir" es, finalmente,

[49] Sumakkawsayes la versión ecuatoriana del Suma Qamaña proclamado en el proceso constitucional boliviano, y expresa la idea de una vida no mejor, ni mejor que la de otros, ni en continuo desvivir por mejorarla, sino simplemente buena. Tomado de: Tortosa. J, 2009. "SUMAK KAWSAY, SUMA QAMAÑA, BUEN VIVIR". Alicante: Fundación Carolina.

definido en la Constitución del 2008 como el principio moral que integra la relación entre Estado, sociedad y naturaleza (Ibarra, 2010: 101), el ideal era representar un cambio que sus promotores consideraban radical respecto a las visiones tradicionales desarrollistas hasta entonces dominantes en el país.

La novedad del modelo de desarrollo propuesto por el gobierno de Correa, no está en su principio ético del Buen Vivir o en su plurinacionalidad, sino en el regreso del Estado al control de la economía, y en la esperanza de construir desde allí una redistribución social basada en los nuevos ingresos petroleros provistos por el aumento de sus precios en el mercado internacional. Si bien es cierto que dicho modelo respondía a las constantes presiones e influencias de los movimientos sociales e intelectuales del momento, en la práctica lo hacía frente al desprestigio de la palabra en el imaginario social de los ecuatorianos y la propia crisis del concepto[50]. La expresión Buen Vivir representa, más bien, un mecanismo de retórica política con el fin de mostrarse distante frente a las lógicas de gobiernos anteriores, no solo con respecto a las políticas económicas y sociales, sino también al campo ideológico, asumiendo una supuesta pluralidad de visiones ciudadanas reducidas al establecimiento de un gran aparato tecnocrático. El proyecto de gobierno del Buen Vivir es, entonces, más bien un proyecto nacionalista que intenta recuperar la soberanía del país, que fue entendida como la independencia de los poderes políticos y financieros mundiales, con el fin de implementar desde el Estado un modelo económico de desarrollo en concordancia con los intereses nacionales. En consecuencia, el nuevo escenario de retorno al Estado propuesto por Correa mediante una reedición de antiguas imágenes y símbolos, hace emerger una ideología basaba en la unidad nacional y el fortalecimiento de la soberanía tras un período de declinación de los imaginarios patrióticos y de la identidad nacional (Ibarra, 2008: 83).

III. LA CONSTITUCIÓN DEL 2008 Y EL GIRO EN LA VISIÓN DE LA SEGURIDAD

Durante los primeros meses de su mandato, Correa puso en movimiento su promesa política más importante, que fue la de convocar a una Asamblea Constituyente para sustituir la Constitución “neoliberal” de 1998 para integrar los principios del “Sumak Kawsay” y otras reivindicaciones de los movimientos que

[50] La tendencia actual en las corrientes académicas del desarrollo es el fin del auge de las grandes tesis y la proliferación de teorías de alcance medio y no grandes paradigmas, que se han caracterizado por aportar elementos o insuficiencias que han quedado fuera o han sido ignorados de las teorías tradicionales. Tomado de: Morales. F, 2004, *El Análisis de los Sistemas Mundo de Manuel Wallerstein Frente a la Problemática del Subdesarrollo*. Quito: Tesis PUCE

participaban ya en “Alianza País”. En el proceso constituyente en el que participaron todos los movimientos y grupos reivindicativos de las tendencias de centro izquierda, efectivamente quedaron insertas muchas de las nuevas ideas y, entre ellas, también las de la Seguridad, que acogieron los conceptos actualizados durante la década de los noventa en el mundo, provenientes de: los Derechos Humanos, la Seguridad Humana, los principios de “precaución” de la seguridad ambientalista, y además de las propuestas de la propia Policía Nacional. La nueva Constitución entró en vigor en septiembre de 2008 y confirmó las adhesiones a la nueva política, desde diferentes visiones provenientes de los movimientos sociales, estudiantiles, culturales, ecologistas, de género, y también por académicos, grupos empresariales, y representantes religiosos. Las Fuerzas Armadas y la Policía también fueron llamadas a exponer sus ideas y propuestas sobre sus ámbitos de acción, y en sus pronunciamientos existían considerables diferencias en cuanto a la interpretación de los nuevos conceptos de Seguridad que se iban imponiendo en el mundo (García, 2008: 60-65)[51].

La Constitución del 2008 reafirma la propuesta realizada por el Gobierno de Correa en base a la primacía del Estado sobre el mercado y la planificación estatal de la económica y sociedad. Con respecto a los ámbitos de la seguridad y del funcionamiento del estado en sí, los cambios constitucionales más representativos fueron el reconocimiento del bien común por medio de la justicia[52], el reforzamiento de las garantías constitucionales y el hecho de que todo funcionario político tiene la obligación de interpretar la ley en función de la protección de los derechos de las personas y no del bien social[53]. Igualmente, la participación y prácticas estatales deben sujetarse a las garantías constitucionales, ya sea previniendo, o enmendando la violación de un derecho reconocido en la Constitución, con el propósito de evitar que

[51] B. García sostiene que la propuesta de la Policía Nacional integraba una visión hacia la protección ciudadana, la reforma institucional hacia el carácter civil y el alejamiento de la subordinación operativa de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, las FFAA mantenían sus paradigmas de la Seguridad Nacional. (García. B. (2008). Fuerzas Armadas y Policía Nacional frente a la Asamblea Nacional Constituyente: doctrinas y propuestas. *En Boletín Democracia, Seguridad y Defensa, No. 27*. Quito: Fundación Democracia, Seguridad y Defensa- Konrad Adenauer Stiftung.

[52] Bajo la lógica de este principio constitucional se busca direccionar las acciones estatales por sobre el cumplimiento de la ley, hacia la defensa de los derechos humanos y ciudadanos. “El artículo 11 numeral 6 dice: todos los principios y derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía” (Constitución Ecuador, 2008).

[53] Art. 85: b) Garantías de las políticas públicas: determinan que las políticas y los servicios públicos deben estar orientados a hacer efectivos los derechos, en el caso de no hacerlo deben reformularse. (Constitución del Ecuador 2008).

las prácticas estatales promuevan la violación de alguno de las siete categorías de derechos vigentes[54].

Finalmente, a pesar de que el cambio en la ideología de seguridad no estaba dentro de las prioridades del gobierno, la Constitución, gracias a la participación de grupos académicos y movimientos defensores de los derechos humanos, postula y motiva el cambio de la visión del objeto de la seguridad desde la protección de orden público hacia los derechos de las personas[55]. Por primera vez en una Constitución ecuatoriana la seguridad es postulada como derecho garantizado por el estado, lo cual significó, más que un cambio ideológico, la posibilidad de una transformación profunda de las instituciones del Estado a través del establecimiento de una nueva doctrina de la policía (basada en la reorientación de su formación y cultura institucional), y la reestructuración del sistema judicial y de rehabilitación social (Santillán, 2008: 350). En otras palabras, tales reformas encarnaban la puerta al cambio en el manejo tradicional de la seguridad en el país.

> Art 393. El Estado garantiza la seguridad humana a través de las políticas y las acciones integradas, (…) para prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. (Ecuador. Constitución 2008).

Los cambios de la seguridad, bajo los principios constitucionales, superan las visiones de la doctrina de Seguridad Nacional que han justificado la existencia de la fuerza pública como una instancia paralela al gobierno que no necesita responder a las normas constitucionales, ni a los tratados de derecho internacional (Aguilar, 2008: 338) y que ha constituido, especialmente, en el caso de las Fuerzas Armadas, la legitimación de su participación activa dentro de la arena política (García, 2011:44). Dentro de la administración de la seguridad, los principales logros constitucionales

[54]"La garantía corresponde a un título independiente de los derechos que no se restringe a lo judicial (…) por las garantías normativas (art. 84), cualquier autoridad del Estado que tenga facultad para normar, como el parlamento a dictar leyes, el presidente a dictar reglamentos, los consejos municipales al dictar ordenanzas o los ministros al emitir una resolución , están obligados a adecuar esa norma a la constitución y a desarrollar, en lo que se pueda y corresponda, los derechos; por las garantías políticas (Art. 85), cualquier autoridad que realice algún plan, programa o proyecto, de igual modo debe adaptar sus decisiones hacia la realización de los derechos (…). Tomado de: Ávila, 2008, p. 92-93, en Aguilar. J, 2008. "Nueva Constitución. ¿Nueva Seguridad? Publicado en Nuevas Problemáticas en Seguridad Ciudadana Volumen III. Quito: Ciudad Segura – FLACSO sede Ecuador.

[55] En relación a la problemática de la Seguridad Externa e Interna, Bertha García Gallegos sostiene que el gobierno durante el proceso constituyente estaba más preocupado en buscar mecanismos para controlar a las Fuerzas Armadas al poder civil como consecuencia de su tendencia histórica hacia el golpismo, que en cambiar la doctrina de la Seguridad Nacional dentro de las estructuras institucionales. (Entrevista, agosto, 2012)

fueron la separación de las misiones y funciones de las instituciones de la fuerza. La seguridad externa queda a cargo de las Fuerzas Armadas, mientras que la seguridad interior es función de la Policía Nacional. Igualmente, se determina que la misión de ambas instituciones debe encaminarse hacia la protección y seguridad de las personas, no del orden público; se establecen principios para restringir el recurso de los estados de excepción; se deja atrás la militarización de la seguridad interior y se declara el carácter civil e independiente de institución policial. A esto se sumaría, la equiparación de derechos sociales y políticos entre civiles y militares, y la prohibición de la conscripción. Finalmente, la evolución del rol de las instituciones de la fuerza pública dentro de las tres últimas constituciones se expone en el cuadro comparativo del Anexo No 1.

En Ecuador, la persistente perspectiva militarizada de los problemas de Seguridad fue internalizada o asumida estratégicamente por los actores políticos e institucionales que entendieron la conducción de la Seguridad externa e interna como una tarea política civil (García 2011: 9). Por esta razón vale resaltar que la Constitución del 2008 logra un gran paso en la organización de las instituciones de fuerza, al menos en la letra. Cabe suponer que las discusiones previas, desde 1995 en los ámbitos académicos especialmente, que propiciaron el debate con o frente a policías y militares, llegaron de alguna manera a los debates constitucionales, en torno a la preeminencia del control político de las fuerzas del Estado y la subordinación de esas fuerzas al poder civil. El tema del respeto a los derechos de las personas y los pueblos, sobre todo en la Seguridad, estaba ya propiciado por las organizaciones internacionales. El papel de las ONG, representadas en la Constituyente pudo ser de enorme importancia respecto a la redefinición de las misiones y funciones propias de la naturaleza de las instituciones del estado[56].

Igualmente, los cambios constitucionales significan un progreso hacia el abandono de la visión militarista de un orden público que asumía cualquier acción contestataria o ideológicamente diferente como un potencial enemigo del Estado, sin diferencia entre delincuencia común, acciones políticas protestatarias y la lucha armada (García, 2005: 10). Por otro lado, el aumento de derechos y garantías constitucionales significaba un cambio en la visión del gobierno, acorde con los nuevos

[56] La división de la Fuerza Pública y la sujeción de la misma al poder civil evita la desprofesionalización militar (evitando su incursión en actividades empresariales, en las políticas de desarrollo o en la seguridad interior) y su intervención en la vida política del país. García, B. (2005). *Doctrina y Gestión de las Políticas de Defensa y Seguridad Pública y Ciudadana en el Estado de Derecho*. Quito: Fundación Democracia, Seguridad y Defensa.

problemas que deben enfrentar los estados en un mundo globalizado sobre la protección de la vida y el bienestar no solo de sus ciudadanos sino también de las personas.

1. La Ley de Seguridad Pública y del Estado

Lo expuesto anteriormente permite entender que efectivamente había una visión constitucional renovada en cuanto a la Seguridad. La misma Constitución, en sus disposiciones transitorias estableció el mandato de elaborar una Ley de Seguridad Pública y del Estado en el término de un año. Si bien los procesos constituyentes promovieron un avance en las doctrinas, el paso de los conceptos a las prácticas está por analizarse, tanto en lo que respecta a la aplicación de políticas de seguridad, como al mismo proceso mediante el cual se constituyó y elaboró la nueva Ley y su Reglamento. Lo que ocurrió después de la Constitución hace pensar que la distancia ha sido enorme en cuanto a la puesta en práctica de esos principios y el tema merece una investigación más puntual[57].

Por lo pronto, los acontecimientos que siguieron después y que se analizarán en esta Tesis, demuestran que la voluntad política quedó en manos del propio Presidente, por encima de las instituciones del estado, perfilándose un presidencialismo autoritario que terminó por estar influenciado nuevamente por el poder militar. Desgraciadamente, la Comisión de la Asamblea Nacional que estuvo a cargo de la elaboración d la Nueva Ley de Seguridad no tenía claro cómo responder a los nuevos principios constitucionales, porque no se tenía claro la problemática ni la expectativas. Finalmente, la ley de Seguridad sufre una gran influencia por parte de la esfera militar durante su redacción[58]. Los principales cambios dentro de las leyes de Seguridad Nacional (1979) y la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) se exponen en el cuadro comparativo del Anexo No 2.

[57]La Ley de Seguridad Nacional fue expedida por el Consejo Supremo de Gobierno y publicada en el Registro Oficial el 9 de agosto de 1979, horas antes de que asumiera el poder el presidente Jaime Roldós Aguilera. Esta Ley rigió hasta agosto de 1995 cuando se introdujeron varias modificaciones, las mismas que se mantuvieron hasta la última reforma que data de agosto del 2008. Tomado de: Informe de la Comisión de la Verdad 2010, p. 40.

[58] Bertha García (2012, Noviembre 12). [Entrevista personal para esta disertación]

IV. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

A pesar de que el tema de la seguridad no haya estado dentro de las prioridades del gobierno, como se expuso anteriormente, los cambios producidos a partir de su modelo de desarrollo impactaron directa o tácitamente en una suerte de reconceptualización de la seguridad y, por consiguiente, en la seguridad pública, que en la Constitución de 2008 empieza a denominarse “seguridad ciudadana”. Por consiguiente, el mismo marco filosófico y teórico de la Constitución significó una apertura hacia enfoques más humanistas y marcó el inicio de un proceso de control civil de las fuerzas, un tema que –por su profundidad y desarrollo en el tiempo– queda pendiente de un análisis más objetivo.

Por el contrario, con respecto a las políticas de seguridad del gobierno, por lo menos quedó impresa la idea de que el Estado es el garante de los derechos ciudadanos, y se abandonó la idea de que el estado es en sí mismo el objeto de la Seguridad, como postulaba la versión militarista. En consecuencia, a pesar de las falencias, que más tarde se tornaron visibles durante la elaboración e implementación de las políticas, gracias a la participación de diferentes sectores de la sociedad civil y a la voluntad política realmente existió un cambio de tendencia en las perspectivas y racionalidades oficiales sobre la delincuencia y la seguridad. Los alcances de las medidas de política serán analizadas en los siguientes capítulos.

Se puede decir que, una vez que tuvieron que ponerse en práctica los principios constitucionales e integrarse en la “Ley de Seguridad Pública y del Estado”, existieron avances sustanciales en la delimitación de funciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía, de entre los cuales se resalta la distinción de sus respectivos espacios de acción. Sin embargo, los problemas en cuanto a la concreción de los principios sobre los derechos de las personas, lo que no dependían totalmente de la voluntad del régimen sino también de la naturaleza de los problemas de seguridad que debía afrontar en los años siguientes, determinaron en la práctica los límites de la acción gubernamental y pusieron de manifiesto el hecho de que las políticas de seguridad tienen dimensiones distintas a las de las políticas de desarrollo en general. Estas últimas pueden ser más susceptibles al direccionamiento y planificación del gobierno frente a un conocimiento más previsible de las variables que lo integran. Mientras que, en las políticas de seguridad hay que contar en mayor medida con factores imprevisibles que no dependen únicamente de la sociedad nacional. En los capítulos siguientes de intentará describir y analizar estas limitaciones y alcances.

CAPÍTULO III. LA EXPERIENCIA CULTURAL DEL DELITO Y PRIMERAS ESTRATEGIAS DE ALIANZA PAÍS EN LA PREVENCION DEL DELITO

I. LA CIUDADANÍA FRENTE AL ESTADO

En el presente capítulo, se intentará explicar, por un lado, la relación entre la experiencia cultural de los ecuatorianos frente al crimen, y, por el otro, el aumento de interés en la problemática de la inseguridad por parte del gobierno durante estos últimos años. Hablar de la experiencia cultural sobre el delito significa "hablar del significado que adquiere el delito en una cultura en un momento dado. Es hablar de un tejido compacto que entrelaza mentalidades y sensibilidades colectivas y una serie de términos que la representan públicamente" (Garland, 2005: 247).

La importancia del tal experiencia en la formulación de políticas públicas radica no solo en que éstas postulan una necesidad que debe ser cubierta por el Estado, sino que también "condicionan las posibilidades de las mismas y que la presencia de estas condiciones de fondo incrementa sustancialmente la probabilidad de que aquellas se pongan en funcionamiento" (Garland, 2005: 236). Se plantea que, a pesar de que durante los primeros años de gobierno la inseguridad no fue un tema central en las políticas públicas del gobierno, a medida que ha crecido la ansiedad y la demanda social por seguridad, ésta ha dejado de ser un tema secundario para convertirse en una problemática central y constante en el discurso del presidente Correa, que se manifiesta, sobre todo, en la frecuencia con que el tema aparece en sus cadenas sabatinas[59]. ¿Cómo llega a convertirse el problema de la seguridad en la demanda social prioritaria para el régimen? ¿Cuáles han sido los efectos en la racionalidad política con que el gobierno ha manejado el tema? Como en todo asunto de seguridad, la percepción de los ciudadanos es una base esencial, pero no suficiente para apreciar la magnitud de la situación.

En décadas anteriores, la experiencia cultural de los ecuatorianos frente al delito pudo ser menor a la demostrada durante la primera década del nuevo siglo. La poca existencia de datos al respecto no permite apreciar completamente las diferencias. Pero, los datos recientes demuestran que el miedo está cada vez más

[59] Programa difundido por radio y televisión los días sábados donde el Presidente de la República Rafael Correa se dirige a la nación.

presente en la experiencia vital de los ecuatorianos, y es también un fenómeno real en crecimiento según las cifras de incidencia.

En este capítulo se analizará, en primer lugar, las percepciones sociales sobre la inseguridad, que fue creciendo coincidentemente con el inicio de este gobierno en 2007. A continuación, se expone las respuestas que dio el régimen en un primer período, entre 2007 y 2010, desde el Ministerio de Gobierno (actualmente del Interior); etapa en la cual las prácticas gubernamentales trataron de adaptarse a los principios del movimiento que lo llevó al poder –Alianza País– y que lograron plasmar en la Constitución una visión garantista de la Seguridad. Por último, se tratará de cotejar la política implementada en este período con la incidencia real del delito[60]. Se entiende que no siempre las percepciones de la inseguridad, que tienen que ver con la experiencia cultural de los ciudadanos, coinciden con la incidencia real de los fenómenos. Pero, sin duda forman parte de las demandas y presiones de la ciudadanía hacia el estado. Por otro lado, habría que tener en cuenta que las respuestas del gobierno no son necesariamente compatibles con las dimensiones reales del problema, dado que eso dependería de la capacidad del régimen (también del movimiento político detrás de él)para apreciar esas dimensiones.

II. PERCEPCIONES SOCIALES DE INSEGURIDAD

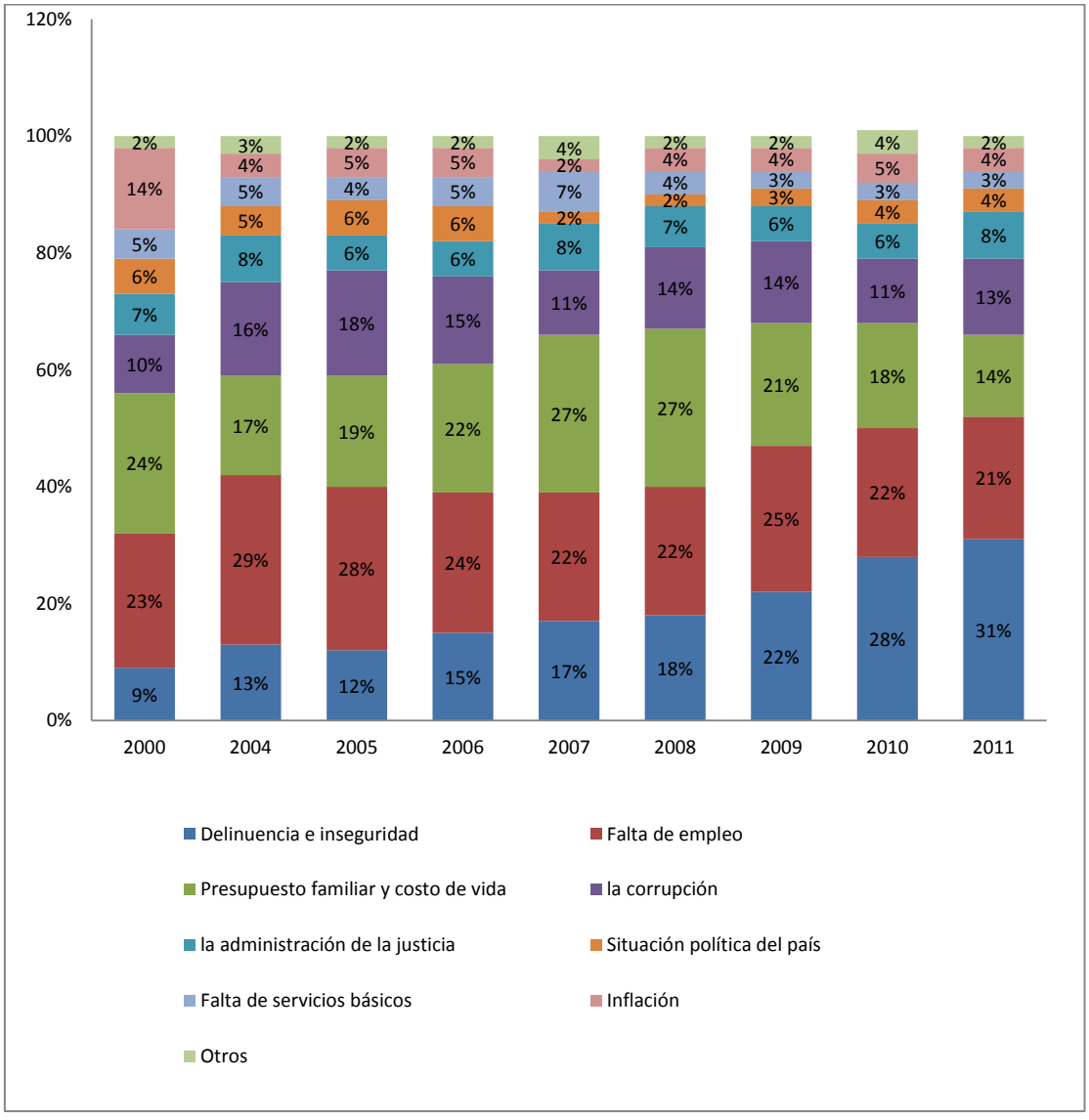
En 2010, las encuestas realizadas por CEDATOS demuestran que los factores económicos como el desempleo, presupuesto familiar o costo de vida, han perdido peso frente a la inseguridad en la percepción ciudadana respecto de los problemas sociales del país. Mientras tanto, en ese mismo año, la percepción sobre la delincuencia ya ocupa el primer lugar con un 28%, seguida del desempleo con un 16%. Por su parte, los problemas económicos con un 12% y la pobreza con un 6% ocupan el tercer y cuarto lugar respectivamente[61]. Si bien es cierto que en conjunto las dificultades económicas (desempleo, pobreza y problemas económicos) representan el mayor porcentaje, la variable de seguridad, que en los últimos años ha seguido una predisposición progresiva de manera independiente, sigue creciendo hasta posicionarse como la primera preocupación de la población sudamericana. Esto es evidente si se examina las cifras del año 2000, donde la percepción de inseguridad era del 9%, significativamente inferior al 28% del año2010. Paralelamente, las otras

[60]Los índices delincuenciales se construyen en base al número de denuncias registradas por la Policía Nacional.

[61]Tomado de Corporación Latinobarómetro y están publicadas en el informe "La Seguridad Ciudadana: El Problema más grave en América Latina"

variables se mantienen o crecen con un ritmo menos acelerado. Aunque ha existido un incremento de la frecuencia de los diversos tipos de delito, la verdadera causa de malestar social no viene, por ejemplo, de los crímenes de cuello blanco (denominación que hace referencia a los crímenes de las clases medias y altas, los cuales suelen estar ocultas), sino de la criminalidad menor que generalmente atenta contra la propiedad privada.

Figura 1. Tendencia de los problemas que más afectan al Ecuador



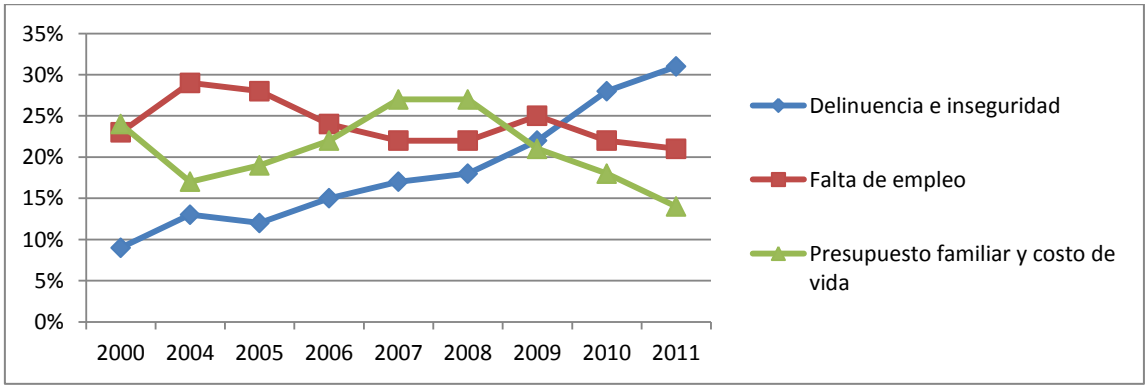
Elaboración Propia. Fuente: CEDATOS 2011. "Compendio del Año 2011, Indicadores Sociales, Económicos y Políticos. Hechos y Personajes más Destacados del Año".

Si bien la ansiedad social frente a la inseguridad estaba presente antes del posicionamiento del gobierno de Correa, ésta no disminuyó con las primeras medidas del régimen. A su vez, las variables económicas si redujeron su impacto en la

percepción social, lo cual encuentra explicación también en la relativa bonanza económica con la que ha contado el régimen de Correa: por ejemplo, el alza de los precios internacionales del petróleo y el aumento de las exportaciones de productos básicos a China.

En el siguiente cuadro, puede apreciarse gráficamente la tendencia sobre los principales problemas que afectan la vida de los ecuatorianos con el propósito de correlacionarlo con la incidencia de la delincuencia común –que es la variable que produce los sentidos más altos de vulnerabilidad en la ciudadanía ecuatoriana. Por primera vez en la historia del país (antes conocido coloquialmente como una isla de paz) se comprueba que el delito afecta realmente a la vida cotidiana.

Figura 2. Tendencia de percepciones sobre el principal problema en el País



Elaboración propia. Fuente: CEDATOS 2011. Compendio del Año 2011, Indicadores Sociales, Económicos y Políticos. Hechos y Personajes más Destacados del Año".

III. EL CONTROL DE LA DELINCUENCIA DESDE EL MINISTERIO DEL INTERIOR CON ENFOQUES DE ASOCIACIÓN PREVENTIVA

En este período, estuvieron al frente del Ministerio de Gobierno los ministros Gustavo Larrea, Fernando Bustamante y Gustavo Jalkh, quienes obedecían a los principios constitucionales, además de apoyar iniciativas menos represivas y alternativas a lo que había existido en el país. Apelando a la teoría de Garland, podría decirse que este período estuvo caracterizado por el intento de implementar políticas de asociación preventiva en "la creación de nuevas formas de actuar y pensar, y de nuevos hábitos por parte de las organizaciones estatales", que estuvieron centrados en mecanismos de acción conjunta entre el sector público y el privado (Garland 2005: 236-237). Las políticas adaptativas responden a nuevas formas de pensamiento y acción con el objetivo de disminuir las consecuencias del delito. Sus estrategias están

influenciadas por mecanismos de la economía de mercado (administración y gestión del riesgo provocado por el delito), y plantean la necesidad de restarle responsabilidad al Estado como principal proveedor de seguridad, disminuir la intervención de la fuerza y del encarcelamiento, dispersar funciones entre diversos actores del sector público y privado, y diversificar las estrategias de prevención situacional entre otros.

1. Gestión de Gustavo Larrea[62]

Gustavo Larrea, personalidad clave del movimiento Alianza País, fue el primer Ministro de Gobierno del régimen de Correa. Cuando asumió la cartera, la Constitución de 1998, en su artículo 183, mencionaba que la Ley de Seguridad Nacional (emitida durante la dictadura) era la normativa que regía la Seguridad del país. En 2006, se creó la Subsecretaria de Seguridad Ciudadana, pero ella no contaba con ningún tipo de asignación presupuestaria ni con funciones definidas. Ante los vacíos de una unidad civil rectora de la seguridad desde el poder ejecutivo, la administración de Larrea impulsó el Plan de Modernización de la Policía Nacional, que básicamente era una actualización de un plan esbozado por la Policía Nacional en 2004[63]. Por Decreto Ejecutivo No.152, fue creada la Comisión para el Apoyo de la Modernización de la Policía Nacional, cuya finalidad era identificar las principales vulnerabilidades y debilidades de la institución[64].

Durante el inicio de sus funciones, el gobierno declaró en emergencia a una buena parte de los sectores de la administración con el fin de facilitar la entrega de fondos. Entre las instituciones intervenidas se encontraba la Policía Nacional. Una primera evaluación por parte de la Comisión definió que la incapacidad de la institución policial para cumplir sus funciones era el resultado, a más de la corrupción interna y su implicación en violaciones de los Derechos Humanos, de la falta de tecnología,

[62] Gustavo Larrea, Abogado y Sociólogo, fue elegido en 1994 como diputado por Pichincha del Partido de Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana APRE. En 1996, es nombrado Subsecretario del Ministerio de Gobierno. Entre 1995 y 1996 fue Presidente Alterno del Parlamento Latinoamericano, Director regional para los países andinos de la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos. ALDHU (1998- 2005). Obtuvo el premio Internacional de Derechos Humanos de la República Francesa en 2003 por el Programa Iniciativa Amazónica. Fundador de Alianza País. Asume el cargo de Ministro Gobierno, Policía y Cultos desde el 15 de enero del 2007 hasta el 29 de noviembre del 2007.

[63] La elaboración del Plan de Modernización de la Policía 2004-2014 fue implementado durante pocos meses ya que no se contó con los recursos necesarios para su aplicación. Tomado de: Espín (2010). La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina. San José: Flacso, p.19.

[64] La comisión estuvo integrada por los oficiales de Policía en servicio pasivo que habían ocupado los más altos cargos en la institución, además de algunos civiles.

recursos, infraestructura y equipos[65]. La necesidad de recuperar la operatividad de dicha institución y bajo las propuestas del diagnóstico mencionado se formuló el Plan de Modernización de la Policía Nacional, que contó con un presupuesto inicial[66]. El Plan consistía básicamente en un proyecto de depuración interna de la Policía y la dotación de equipos y tecnología[67].

A continuación, una breve cronología de las acciones de modernización dispuestas durante la gestión de Gustavo Larrea, quien dejó el cargo en noviembre de 2007:

Tabla 2. Clasificación de las Propuestas Ministeriales en Seguridad Ciudadana

Ministro	Período	Políticas Negación	Políticas de Adaptación
Gustavo Larrea	15/01/2007-29/11/2007		Se crea la Comisión de Modernización de la Policía Nacional adscrita al Ministerio de Gobierno.
			Comienza el Plan de Modernización de la Policía Nacional
			Se ejecuta el Plan de Depuración de la Policía Nacional dentro del Plan de Modernización

Elaboración Propia. Fuente: Registro oficial[68], (Espín 2010. La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina. San José: Flacso).

2. Gestión de Fernando Bustamante[69]

Tras la renuncia de Larrea, Fernando Bustamante, conocido académico social recientemente incorporado a la política, asumió el cargo de Ministro de Gobierno (29

[65] Según un funcionario de la Unidad de Ejecución Especializada, entrevistado para esta disertación, dijo que "El gobierno de Correa asumió una Policía con miembros que ni siquiera sabían disparar una pistola".

[66] Durante los primeros años del Gobierno, bajo la excusa de reformular el Estado, se declaran constantes estados de emergencia para facilitar y agilizar la entrega de fondos económicos.

[67] La depuración policial consistía en un proceso de sanción o salida del personal que haya cometidos violaciones o abusos contra los derechos humanos.

[68] Decreto No. 152 (2007, enero 01)) Creación Comisión Para El Apoyo A La Modernización De La Policía Nacional. Decreto No. 675 (2007, octubre 15) Estado de emergencia la Policía Nacional del Ecuador.

[69] Fernando Bustamante, Licenciado en Sociología, Universidad Católica de Chile; Magíster en Administración Pública por Harvard; diplomado en Planificación Regional y Urbana por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. Su actividad laboral había sido hasta allí como docente de la carrera de Sociología de la Universidad San Francisco de Quito (donde conoció al presidente Correa), de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, y de FLACSO sede Ecuador. En 1978 publicó el libro Fuerzas Armadas y Política en el Ecuador. Miembro de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Se vinculó al Movimiento Político Ruptura 25 y luego al Movimiento de Alternativa Democrática. Ya con el gobierno de Alianza País fue el primer ministro del ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa y luego Ministro Coordinador de la Política (nuevas secretarías de gobierno impulsada por Correa).

de noviembre del 2007 - 4 de febrero del 2009).Dentro de sus primeras acciones, destacan sus intentos por explicar que la aparente situación de inseguridad ciudadana era provocada por los medios de comunicación, y que no obedecía a la realidad. Como resultado, se ganó una temprana desconfianza de la ciudadanía:

> Lo que tenemos es una percepción. Y lo que sí podemos afirmar es que existe una percepción generalizada de un alto nivel de inseguridad, si hemos de atenernos simplemente a los indicadores tal como los conocemos, con sus imperfecciones que son muchas, el Ecuador no sería un país con alto grado de inseguridad ciudadana (La Televisión,2008, Abril 06).

Una vez en el cargo, Bustamante renovó el personal de la Subsecretaría de Seguridad con jóvenes militantes del "Movimiento Ruptura de los 25", al cual pertenecía[70]. Bajo los parámetros del diagnóstico de la Comisión de Modernización y sus propios aportes, propuso un "Plan de Seguridad Ciudadana" que postulaba como objetivo la reducción de la violencia y la criminalidad, a fin de mejorar las percepciones de inseguridad ciudadana, y garantizar el debido proceso, los derechos humanos y el acceso a la justicia. El Plan prosigue con la modernización de la institución policial, aumentando su capacidad de intervención preventiva mediante el fortalecimiento de la policía comunitaria. Esta estrategia propendía a crear lazos entre la Policía y la ciudadanía, la optimización de las capacidades de vigilancia, control y respuesta policiales inmediatas mediante la especialización de sus funciones en seguridad ciudadana, y el mejoramiento de las condiciones de vida del personal policial.

El Plan de Seguridad, expuesto públicamente el 28 de febrero del 2008, tuvo una gran acogida por parte de la opinión ciudadana, y se fortaleció por el Decreto Ejecutivo No.1107 (mayo del 2008), que autorizó la creación de la Unidad Ejecutora Especializada (UEE) adscrita tanto a la Subsecretaria de Seguridad Interna y Externa como al Ministerio de Gobierno[71]. Esta nueva dependencia quitaba al Comandante de Policía sus atribuciones para manejar los fondos de la institución policial, las que pasaban a manos del Ejecutivo. Con un presupuesto inicial de 170 millones, y bajo la

[70]El nuevo personal de la Secretaría estaba encabezado por Valentina Ramia y Sebastián Roldan, integrantes del movimiento de Ruptura 25 (este movimiento fue uno de los que se integró Alianza País).

[71] El Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la Unidad de Ejecución Especializada del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional publicado en el 2008 sostiene que la Unidad de Ejecución Especializada es una entidad de gobierno encargada de la construcción, remodelación e implementación de las áreas de infraestructura, comunicaciones y medios logísticos, investigación científico forense, de Policía Comunitaria, de bienestar y seguridad social de la Policía Nacional del Ecuador y de otras instituciones responsables de la seguridad.

promesa de entregar otros 150 millones en fechas próximas hasta totalizar una asignación de 300 millones USD, la UEE comenzó a operar sin un proyecto definido. Al contrario, pidió a la misma institución policial elaborar los proyectos prioritarios en base a su propia necesidad y bajo el marco del "Plan Nacional de Seguridad Ciudadana", que integraba también los planes y políticas destinadas al Plan de Modernización Policial.

Durante la gestión de Bustamante, no se invirtió la totalidad de los 300 millones USD, y los gastos de proyectos y programas ejecutados por la UEE en ese lapso se destinaron principalmente a la dotación de equipos modernos para la Policía, a la realización de la primera encuesta nacional de victimización y percepción de seguridad (2008)[72], y a la remodelación de comisarías de la Mujer y la Familia en todo el país. Así mismo, se inició el proyecto de Prestación de Servicios para el Call Center 1800-POLICIA, y comenzó un plan para mejorar la estructura educativa de la Policía (la cual hasta el 2011 no había sido concluida).

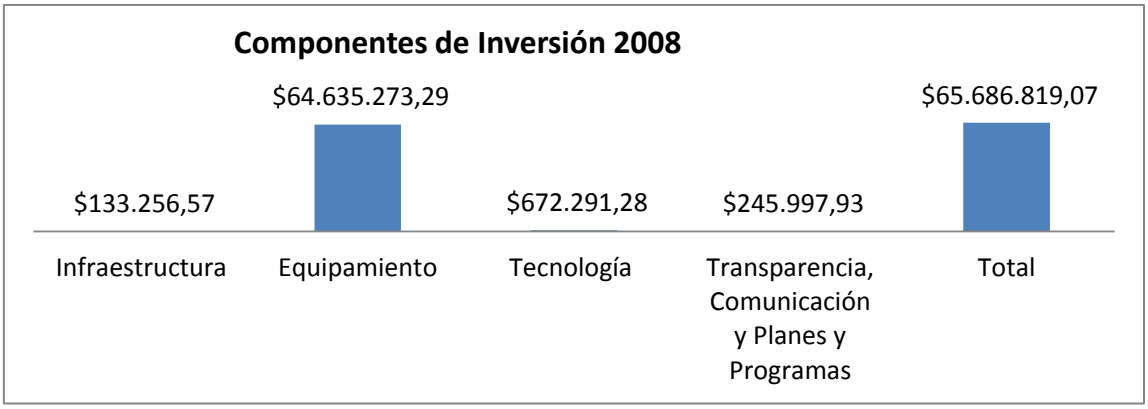
A pesar de la buena acogida del Plan por la opinión pública y la ciudadanía, al ser la primera vez en la historia nacional que se hablaba de seguridad ciudadana y que se contaba con presupuesto propio, esta gestión no alcanzó a cubrir las enormes expectativas creadas. Además, se empezó a destinar a los grupos policiales de élite al patrullaje de las calles, medida que desvirtuaba el principio de especialización de la racionalidad política auspiciada por el Ministerio. Tales unidades fueron apodadas por el humor popular y la prensa como los "Intocables". Por último, y quizá lo más dudoso de esta política, hubo la intención de imponer un modelo policial absolutamente tecnocrático, excluyente de los propios actores afectados, y con desconocimiento y prejuicio de la cultura institucional de la Policía[73]. Las declaraciones del Ministro, que sostenían que el delito era primordialmente una percepción, fueron interpretadas como una evasión de sus responsabilidades y generaron malestar social.

La figura 3, en la que se exponen las inversiones realizadas durante la gestión de Bustamante, ejemplifica las prioridades del gasto público y la dimensión, nunca antes vista, de la disponibilidad de fondos, los que no pudieron invertirse por la falta de una planificación eficiente.

[72] A pesar de que dicha encuesta tiene lugar en el 2008, los resultados finales se hicieron públicos por parte del Ministerio de Gobierno en el 2010

[73] Según entrevistas a personal del Ministerio del Interior que pidieron mantenerse en el anonimato, el excesivo perjuicio contra la institución policial no les permitió trabajar realmente en conjunto, integrando las voces de oficiales y tropa, pero sobre todo, no calcularon que la "Policía es una institución que se boicotea a sí misma".

Figura 3. Componentes de Inversión durante el mandato de Fernando Bustamante



Elaboración propia. Fuente: Ministerio del Interior – Departamento de Planificación - documentos sobre Seguridad Ciudadana.

Tabla 3. Clasificación de las Propuestas Ministeriales en Seguridad ciudadana

Ministro	Período	Políticas Negación	Políticas de Adaptación
Fernando Bustamante	29/11/2007-04/02/2009	Creación de la Unidad de Policía los "Intocables" para contrarrestar la inseguridad en Manta	Creación de la Unidad de Ejecución Especializada encargada de administrar y gestionar las políticas del Plan de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía
			Salida a la calle de 500 policías que realizaban trabajos administrativos
			Disposición en donde se prohíbe la difusión de imágenes y hechos violentos.

Fuente: Portal web del Registro oficial[74], Hoy[75], El Comercio[76], Vistazo[77], El Universo[78]

Mientras Bustamante estaba a cargo del Ministerio de Gobierno, el Ministerio Coordinador de Seguridad, dirigido por Gustavo Larrea, formuló la primera Agenda de Seguridad Interna y Externa en la historia del país. Esta no tuvo colaboración del Ministerio de Gobierno, e incluso, según entrevistas con policías, tampoco con la colaboración de la institución policial. Larrea organizó encuentros sobre Seguridad

[74] Decreto 1107 (2008, Mayo 22): Creación de la Unidad de Ejecución Especializada con personería jurídica de derecho público, encargada de la ejecución de las acciones contempladas en el Plan de Seguridad Ciudadana y de Modernización de la Policía Nacional, con independencia administrativa y financiera.

[75] Inseguridad (2008, Septiembre 29). Blanco y Negro - Hoy.

[76] La millonaria inversión en la policía no bastó frente a la eclosión delictiva (2011, Enero 15). *El Comercio*, Cuadernos 5, p. 10

[77] Artieda, L. La Violencia va a seguir creciendo (2012, junio 06). Editorial. *Vistazo*.

[78] Inseguridad y críticas ponen tenso al ministro Bustamante (2008, Noviembre 05). *El Universo*. Los Intocables de Manta quedaron para estadísticas (2011, Mayo 23) *El Universo*.

contando con los militantes de su particular movimiento, que hasta entonces estaba en alianza con los otros integrantes de Alianza País. Sin embargo, también contó con los miembros del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, quienes quisieron mantener el mismo texto de la Ley anterior. Más tarde, en Marzo de 2008, cuando sucedió el ataque del gobierno colombiano a un campamento clandestino de las FARC en Angostura, territorio ecuatoriano colindante con Colombia, donde murió uno de los jefes más importantes de esta organización, Larrea pasó internacionalmente a ser imputado como cercano ideológico a las FARC.

De todos modos, Larrea publicó los documentos básicos que hasta entonces se definían como una perspectiva democrática hacia una nueva política de Seguridad centrada en la protección del ser humano y sus derechos. Su propuesta era que esos lineamientos debían servir como instrumento de prevención, combate y neutralización de las amenazas que afectan a las condiciones de vida de los individuos y de las comunidades, y a la soberanía nacional. Allí, postula a la seguridad integral como nueva política de Estado[79]. Adicionalmente, se define a la delincuencia como un fenómeno vinculado a los problemas de deterioro social, a la falta de oportunidades, educación, salud y empleo, y se menciona que debe ser combatido dentro del área de desarrollo económico y social[80].

La importancia de la Agenda de Seguridad consistía, en primer lugar, en ser el instrumento político que ejecuta los principios constitucionales y que integra al brazo armado de la gestión pública (policías y militares) a la conducción política civil del Estado, y, segundo, que demarque claramente las funciones institucionales y las políticas de cada sector de la seguridad. De esta manera, la intención era evitar que las instituciones estatales de Fuerza Armada se direccionen de manera autónoma, y construir, finalmente, una política de seguridad pública acorde con los principios constitucionales. Sin embargo, y pese a los aspectos positivos de la Agenda, las políticas para enfrentar el fenómeno delictivo quedan insertas en problemas de eficiencia a ser resueltos, simplemente, con la modernización del equipamiento

[79]La *seguridad integral*comprende el conjunto de las acciones del Estado y la Sociedad Civil que de manera armónica e interdisciplinaria revolucionen la seguridad desde una visión integral y multidimensional para resguardar y garantizar los principios relacionados con los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, las libertades, los derechos del buen vivir de las personas, la asistencia recíproca y la seguridad solidaria entre los pueblos, promoviendo la integración latinoamericana, las relaciones Sur-Sur y la seguridad global. Ministerio de Seguridad Interna y Externa (2008). Agenda de Seguridad Interna y Externa: Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa 2008. Ministerio de Seguridad Interna y Externa, p. 23.

[80]La Agenda de Seguridad intenta ser una crítica a las posturas que criminalizan la pobreza, pero termina cayendo en lo mismo al argumentar que las causas de la delincuencia son la pobreza, y con respecto a las limitaciones de la institución policial solo menciona la falta de inversión de recursos fiscales en equipamiento.

policial, el establecimiento de la policía comunitaria y mejorando las condiciones de vida de los gendarmes.

Igualmente, dentro de dicho documento las causas de los delitos quedan atrapadas solo como consecuencias de las desigualdades socioeconómicas. Mientras que problema policial se reduce a la falta de equipamiento, sin analizar los problemas de fondo de la propia institución más allá de su visión militar, dependencia a las Fuerzas Armadas e implicación con las violaciones de los Derechos Humanos. Finalmente, la principal deficiencia de dicho documento es que su redacción se mantiene en principios abstractos que justifican el proyecto político del presidente Correa. No obstante, estos principios no especifican concretamente cual es la política designada para cada sector de la Seguridad Interna y Externa. Así mismo, el término "seguridad", seguido de todo tipo de adjetivos (interna, ambiental, humana, integral, ciudadana), genera confusión sobre la utilización de los mismos en política pública[81].

3. Gestión de Gustavo Jalkh Roben[82]

Gustavo Jalkh asume el Ministerio del Interior desde el 11 de febrero de 2009 hasta el 16 de diciembre del 2010. Sus labores iniciaron mostrando su intención de ejecutar una transformación profunda en la estructura institucional de la Policía:

> Ya no vamos hablar solamente de modernización, sino también de reforma. Porque bien podemos modernizar un sistema perverso al cual hacemos más eficiente con más logística, con más patrulleros y armas. (Camacho, 2010:Opinión Vistazo)

[81]Si se parte de los planteamientos de José Manuel Ugarte se podría argumentar que la Agenda de Seguridad al igual que la Ley de Seguridad Pública y del Estado caen en el error de no separar completamente los ámbitos de la seguridad interior de la Defensa, cada campo, debería tener una ley y un manejo político propio, y no se pueden entremezclar porque la seguridad externa se refiere la política destinada para otros estados, mientras que la seguridad interior (dejando a un lado el concepto de seguridad interna que hace referencia a la ideología militarista) se refiere al manejo interno del Estado. Ugarte José Manuel (1990). *Seguridad interior: conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana*. Buenos Aires: Fundación Arturo Illia, pág. 4.

[82] Gustavo Jalk Roben es PhD en Derecho Internacional Público de la Universidad Panteón Sorbonne de París. Doctor en Jurisprudencia en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. 1990. Ente sus principales actividades públicas y laborales se destaca como mediador de los Centros de Mediación de la Procuraduría General del Estado Ecuatoriano, Cámara de Comercio de Quito, Colegio de Abogados de Pichincha y de la Cámara de la Construcción en Quito. Coordinador del Plan Piloto de Capacitación Judicial en Técnicas de Conciliación. Director del Centro de Mediación de la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (1995-1998), donde, también, más tarde ejerció como Subdirector. Coordinador General del Programa de Modernización del Sistema Jurídico en el Ecuador, dentro de la Unidad de Coordinación del Programa Nacional de Apoyo a la Administración de Justicia. Catedrático de la Universidad Andina Simón Bolívar y de la Universidad San Francisco de Quito. Fue el primer Ministro de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador, donde ejerció desde noviembre del 2007 hasta febrero del 2009.

Respecto a las políticas delincuenciales, en el año 2009 se ejecutaron medidas para reducir la tenencia de armas por parte de la población civil, pues era considerada como una de las principales causas del incremento de los delitos. Entre las acciones adoptadas, puede citarse el cierre de fábricas de armamento artesanal y el aumento de controles a la portación de tales instrumentos en manos de civiles. Tal experiencia mostró lo fundamental de cambiar la forma tradicional del control de armas en el país y justificó el Acuerdo Interministerial No. 001, que traspasó del Comando Conjunto de las FFAA a la Unidad Técnica de Control de Armas, que está adscrita a la Policía Nacional. Esta nueva unida asume la tarea de registrar y controlar permanentemente todas las actividades relacionadas con la producción, comercialización y tenencia de armas, municiones y explosivos[83]. En el mismo año, se implantó el programa de capacitación de los efectivos policiales a partir de la dotación de manuales de procedimientos, talleres sobre la erradicación del robo y hurto de celulares. Así también, se seleccionaron 755 posiciones administrativas dentro de la Policía. Finalmente, más tarde, se establece la Unidad de Lucha Contra el Crimen Organizado, que remplaza a la Unidad de Investigaciones Especiales.

Para el año 2010, se planteó un cambio estratégico a partir de cincos ejes: revolución ética e institucional, revolución contra la impunidad, implementación de políticas sociales y estrategias de comunicación, formulación de programas de desconcentración y evaluación territorial del mando policial[84]. De esta forma, se promovió la creación de la Dirección Nacional de Policía Comunitaria mediante Acuerdo Ministerial No 1725. Simultáneamente, se construyeron y remodelaron las Unidades de Policía Comunitaria, y por medio de Acuerdo Ministerial No. 1478 se crearon los Comités Barriales de Seguridad como un instrumento para mejorar la relación entre la Policía y la sociedad[85].

Al mismo tiempo, comienza el proceso de elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional, con el propósito de transformar la estructura

[83] Dicho documento fue suscrito por los ministros de Defensa, Javier Ponce, y de Gobierno, Gustavo Jalkh.

[84] Dichos ejes de acción se establecieron en la Agenda Estratégica de Seguridad Ciudadana 2010 del Ministerio del Interior

[85] El acuerdo ministerial tiene como finalidad normar la organización, capacitación y funcionamiento de los comités barriales de seguridad, a fin de reconocer, impulsar y promover el ejercicio de la participación popular como un elemento fundamental para articular planes y programas preventivos en materia de seguridad ciudadana, bajo el liderazgo de las gobernaciones en provincia y del Subsecretario General de Gobierno del Ministerio de Gobierno en la provincia de Pichincha, en el marco de las estrategias de seguridad ciudadana. Fuente: Registro Oficial Online.

organizativa, la carrera profesional y el tema disciplinario[86]. Se plantea, además, institucionalizar una cobertura de asistencia legal para los policías, con el fin de garantizar la transparencia del debido proceso (y evitar el espíritu de cuerpo) durante los juicios de los uniformados implicados en violaciones de derechos humanos. Entre enero de 2007 y agosto de 2010, se realizaron 503 tribunales de Disciplina en Asuntos Internos, donde fueron procesados 691 uniformados. De ellos, 367 fueron dados de baja, 171 arrestados, 85 absueltos y 68 sancionados con castigos leves (El Comercio, 2010: Octubre 10). El 10 de septiembre de 2010 son detenidos 17 agentes del ex grupo GAO por supuestas violaciones a los derechos humanos, y se reabren juicios bajo las condiciones antes mencionadas: por ejemplo, puede nombrarse los casos Fybeca y Terranova[87].

Otra iniciativa implementada fue la conformación de Comités provinciales, cantonales, parroquiales y barriales de Seguridad, con el objetivo de descentralizar la seguridad ciudadana[88]. Así mismo, se formuló un nuevo "Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de Policía Nacional del Ecuador para el Siglo XXI" –que busca promover la rendición de cuentas de la gestión institucional bajo el establecimiento de procesos de control y evaluación de las operaciones policiales, a más de implantar un modelo de servicio policial según las necesidades ciudadanas[89] – y se aumentó la inversión en infraestructura, principalmente destinada a la construcción de Centros Unificados de Atención Ciudadana (CUAC)[90]y de viviendas

[86] Respecto a este tema el Ministro Jalkh anunció que el proceso disciplinario sería rigurosos y tendría como objetivo mantener dentro de la institución a los buenos policías y sacar a quienes no merecen estar en un órgano del prestigio y nobleza como la policía. Ecuador Inmediato (2010, Enero 27).

[87]El caso Fybeca se refiere a las ocho personas que murieron y una desapareció el 19 de noviembre de 2003 en una balacera durante el asalto a la farmacia Fybeca de la Alborada. Mientras que el caso Terranova se refiere a la acusación a miembros de la Policía Judicial de torturar a varios ciudadanos para que se responsabilicen del robo a la joyería Terranova, el 16 de marzo de 2008, en el centro comercial El Bosque, en Quito (Hoy: 2010 septiembre 07).

[88] Con respecto a la descentralización en el periodo de Jalkh se plantea que la seguridad ciudadana esté organizada por Consejos formados de acuerdo al ordenamiento territorial establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es decir, según el arreglo de las unidades territoriales existentes. El plan era establecer consejos de seguridad ciudadana a nivel regional, metropolitanos, provinciales, cantonales, parroquiales y barriales.

[89] En el texto de dicho plan estratégico se menciona que el nuevo modelo policial debe formularse en base a lógicas empresariales para mejorar el servicio policial de acuerdo con las demandas ciudadanas. Es decir que se postula a la seguridad como un servicio del Estado proporcionado por la Policía. Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI. Dirección de Planificación de la Policía Nacional.

[90] Es importante recalcar que los CUAC empiezan a ser diseñados desde el 2008 durante la gestión de Bustamante. La idea de estos centros era unificar diferentes organismos policiales para mejorar la atención a la ciudadanía, como Policía Judicial, Criminalística, Departamento Médico Legal, Dinapen, Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), Policía Comunitaria, Fiscalía, comisarías y equipos de los ministerios de Integración Económica y Social y de Salud. La idea original era construir 38 centros a nivel Nacional. Sin embargo, se terminaron construyendo uno en Quito, Guayaquil, Durán y Chone

fiscales[91]. Los diversos programas aplicados se centraron en el nivel policial, ya que, según el ministro Jalkh, la institución debía mejorar su capacidad de comunicación, aumentar el número de sus integrantes, pero, sobre todo, mejorar su capacidad para esclarecer e investigar casos con el fin de fortalecer su cooperación con la Fiscalía.

En este periodo, las iniciativas para mejorar la información estadística no se dejan a un lado, razón por la cual se crea el Cuadro de Mando Integral, que básicamente es un instrumento estadístico sobre la incidencia de los siete delitos con mayor frecuencia en el país. Si bien su creación mejora la información estadística sobre la delincuencia, a la vez se incentiva a priorizar la respuesta estatal a los delitos con mayor incidencia pública. Como consecuencia, se resta importancia a aquellas conductas más nocivas, pero menos populares, tales como abusos sexuales, maltrato familiar, corrupción, entre otros.

Con motivo de reorganizar y mejorar la eficiencia en temas de seguridad ciudadana, el 30 de junio de 2010, por medio de decreto presidencial No. 410, el Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades pasa a llamarse Ministerio del Interior. Dicho cambio significó el traspaso de las competencias del tema de cultos al Ministerio de Justicia, mientras que las competencias de las relaciones entre el gobierno central y las municipalidades pasaron al Ministerio Coordinador de la Política.

Los cambios que diferencian a esta gestión de las anteriores son principalmente tres: primero, el interés por defender los derechos humanos. Esto imponía el supuesto de retirar del servicio a los miembros policiales que permitieron la desprofesionalización y la corrupción de la institución, y las violaciones a los derechos humanos. Segundo, la determinación de la percepción ciudadana de la criminalidad como un problema real que debería ser tratado mediante fórmulas dirigidas a contrarrestar el miedo y la ansiedad social (es por esto que la atención política y judicial se ha centrado en los siete principales delitos identificados en el Cuadro de Mando Integral). Por último, tercero, la tendencia a criticar al sistema judicial como responsable del aumento de la delincuencia: Jalkh sostenía que la Policía capturaba a los criminales, mientras que los jueces los dejaban en libertad.

A pesar de ser el mandato con mayores iniciativas de transformación de las estrategias de seguridad ciudadana basadas en mecanismos alternativos al uso de la fuerza y promoción de los derechos ciudadanos, las propuestas del ministro Jalkh se quedaron en el camino, principalmente por dos circunstancias: La primera es la

[91] Tales como construcción de dormitorios en las dependencias de los miembros del GOE en servicio.

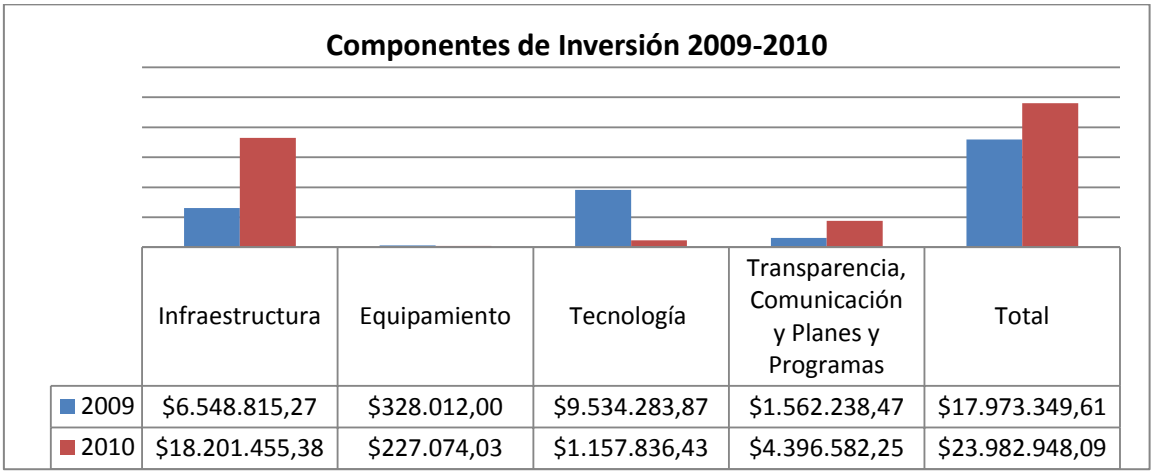
declaratoria de Estado de Excepción del presidente Correa en tres ciudades a fin de enfrentar la delincuencia (medida común de gobiernos anteriores). Y, la segunda, fue la incapacidad para identificar la gestación de una revuelta al interior de la institución policial que desató el suceso conocido como el 30-S[92]. Las consecuencias de la revuelta policial fueron la declaración de Estado de excepción a nivel nacional (lo cual el facultó a los militares a ocuparse de la seguridad interior del país durante y después de la sublevación policial) y la relegación de varios de los programas desarrollados en este período tales como el proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional, o los programas de cambio institucional de la Policía[93].

La marcha de las reformas quedó interrumpida de pronto, al igual que muchos de los cambios en el Ministerio del Interior, tras la salida de Jalkh el 16 de diciembre de 2010. Su partida fue consecuencia del desprestigio y desconfianza que suscitaron las acciones policiales del 30-S, así como la escasez de resultados en la disminución de la delincuencia y el aumento de la percepción de inseguridad. Durante esta gestión, a diferencia de sus predecesoras, los montos de inversión más importantes fueron destinados a infraestructura y tecnología. Así también, se intensificó considerablemente la inversión destinada a campañas comunicativas con el fin de aplacar la ansiedad social.

[92] "El 30-S", como se pasó a llamar la insubordinación del Regimiento Quito ocurrida el 30 de septiembre de 2010, fue catalogada por el gobierno como intento de golpe de Estado luego de que el Presidente Correa permaneció 10 horas en el Hospital de la Policía, a causa de los maltratos recibidos en el evento. Fue rescatado por comandos del Ejército en medio de una balacera en los alrededores entre policías y militares. En esta tesis no se cuestiona el carácter del suceso, pero se plantea que los cambios institucionales realizados por el Ministerio del Interior, sin directrices claras, pudieron haber generado malestar en las filas policiales por diferentes razones: el descabezamiento de tres cúpulas policiales, la eliminación de programas de capacitación, la restructuración de la UIES, cuyo Jefe, Mayor Manuel Silva, fue sometido a un escándalo público luego del suceso de Angostura, y las inculpaciones de ser un agente de la Embajada de los Estados Unidos. Otros factores como la promoción de investigaciones de inteligencia ordenadas a miembros del servicio policial sobre su misma institución pudieron aumentar el descontento. La revuelta policial mostró el sentimiento de inconformidad de las bases policiales acerca del proceso de modernización policial en marcha. Los uniformados en cuestionamiento revelaron que durante la reforma no existió ni defensa ni protección a los integrantes de la policía; según ellos, esto se refleja en los 503 tribunales de Disciplina en Asuntos Internos realizados entre enero del 2007 y agosto del 2010. Finalmente, la tensión se agravó como resultado de la despreocupación de la cúpula en funciones para tratar con los subalternos el alcance de las reformas. Aparte de las pérdidas económicas y daños materiales ocasionados en varios puntos del país, las protestas del 30 de septiembre dejaron 8 muertos y 274 heridos.

[93] El presidente Correa renovó el estado de excepción hasta diciembre de ese año y persistió el recelo político hacia la Policía, a consecuencia de lo cual la escolta presidencial, así como la de la Asamblea Nacional fueron relevadas del cuidado policial por la supuesta implicación de la Policía en un intento del golpe de estado el 30 de septiembre.

Figura 4. Componentes de Inversión durante el periodo 2009- 2010



	Infraestructura	Equipamiento	Tecnología	Transparencia, Comunicación y Planes y Programas	Total
2009	$6.548.815,27	$328.012,00	$9.534.283,87	$1.562.238,47	$17.973.349,61
2010	$18.201.455,38	$227.074,03	$1.157.836,43	$4.396.582,25	$23.982.948,09

Elaboración propia. Fuente: Ministerio del Interior – Departamento de Planificación - documentos sobre Seguridad Ciudadana.

Tabla 4. Clasificación de las Propuestas Ministeriales en Seguridad ciudadana

Ministro	Período	Políticas Negación	Políticas de Adaptación
Gustavo Jalk	11/02/2009-16/12/2010	Mediante Acuerdo Ministerial No. Nº 1470 se prohíbe la venta de bebidas alcohólicas pasadas las diez de la noche y los días domingo. 15/06/2010.	Mediante el acuerdo Interministerial 001 se prohíbe el porte de armas a personas naturales 30/06/2009
		Se crea la Unidad de Lucha Anti delincuencial adscrita a la Policía Nacional. 10/10.	Mediante acuerdo interministerial 001 (M. de Defensa y de Gobierno) La Policía Nacional a través de la Unidad Técnica de Control de Armas asumen el control de armas. 30/06/2009
		Elaboración del Cuadro de Mando Integral. (se centran poner mayor atención a los crímenes con mayor visibilidad pública)	El Ministerio del Interior presenta la Agenda Estratégica de Seguridad Ciudadana 20/05/2010.
		Culpa a los sistema judicial por el aumento de la inseguridad	Mediante acuerdo Ministerial Nº 1435, fecha 9/06/2011 se reabran todos aquellos casos sobre violaciones de derechos humanos en donde el personal de la Policía pueda estar involucrado.
			Acuerdo 1478. Establece normas y procedimientos para la organización, capacitación y funcionamiento de los Comités Barriales de Seguridad. 21/ 06/10.
			Se desarrolla el Proyecto de Ley Orgánica de la Policía Nacional (El mismo nunca llega aplicarse)

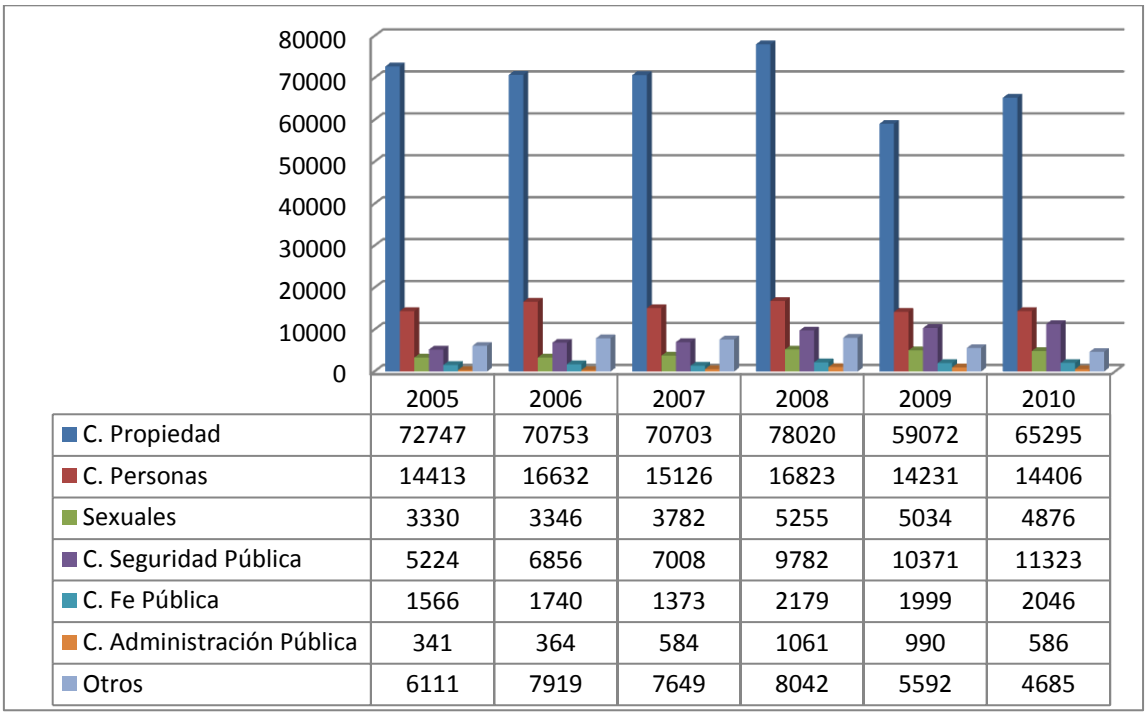
			En el 2010, se realiza la segunda encuesta de victimización a nivel nacional, pero hasta finales del 2011 los resultados no son publicados.
			El Ministro Jalkh declara que el uso de militares para combatir la delincuencia no resolverá el problema

Fuente: Portal web del Registro oficial, El Universo (2009, Octubre 04), El Universo (2010. Marzo 12), Ecuador Inmediato (2010, Mayo 22), Revista Vistazo (2010, Mayo 21).

IV. LA REALIDAD DEL DELITO SEGÚN LOS DATOS POLICIALES

A partir de los datos sobre la delincuencia, establecidos de acuerdo con las denuncias realizadas a la Policía Nacional, puede entenderse las dimensiones del crimen y la violencia como un fenómeno real en crecimiento en el país. Esto a pesar de que se supone que la abstención ciudadana en la denuncia existe en grandes proporciones. Según las estadísticas policiales, los delitos económicos o contra la propiedad privada son los más frecuentes a nivel nacional (con sus respectivas diferencias). Es decir, las conductas delictivas que buscan obtener algún bien material para uso personal, o que pueda ser reintegrado al mercado, son los más recurrentes por un gran rango de distancia.

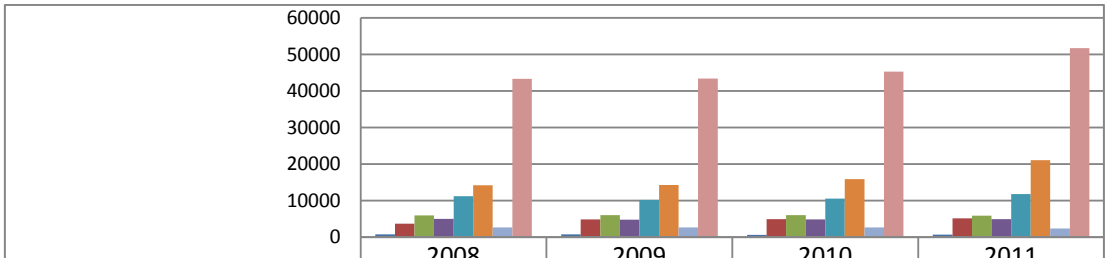
Figura 5. Índices de delitos registrados a nivel nacional



	2005	2006	2007	2008	2009	2010
C. Propiedad	72747	70753	70703	78020	59072	65295
C. Personas	14413	16632	15126	16823	14231	14406
Sexuales	3330	3346	3782	5255	5034	4876
C. Seguridad Pública	5224	6856	7008	9782	10371	11323
C. Fe Pública	1566	1740	1373	2179	1999	2046
C. Administración Pública	341	364	584	1061	990	586
Otros	6111	7919	7649	8042	5592	4685

Elaboración propia. Fuente: Anuario Estadístico 2010, Policía Nacional del Ecuador – Dirección General de Operaciones.

Figura 6. Delitos de mayor connotación social 2008- 2011 según el cuadro de mando integral

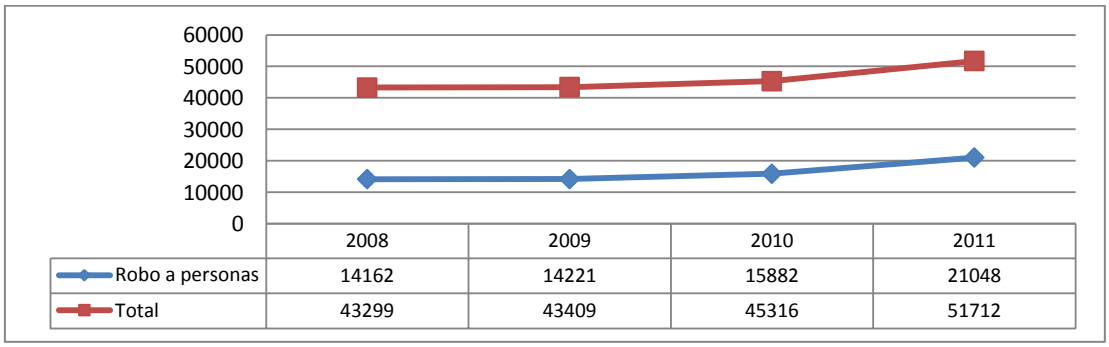


	2008	2009	2010	2011
Robo / Asalto en carretera	747	773	611	648
Robo a motos	3658	4838	4877	5111
Robo a carros	5900	6018	5987	5845
Robo a L. Comerciales	5003	4755	4818	4905
Robo a Domicilio	11222	10179	10514	11810
Robo a Personas	14162	14221	15882	21048
Homicidios / Asesinatos	2607	2625	2627	2345
Total	43299	43409	45316	51712

Fuente: Información del Cuadro de Mando Integral cedidos por la Fiscalía Elaboración propia.

El siguiente cuadro muestra la comparación entre las tendencias de crecimiento de los robos a personas con el total de delitos. Si bien ambas siguen un patrón ascendente, el robo a personas tiene una repercusión mucho más marcada.

Figura 7. Tendencia de robo a personas y número de delitos



	2008	2009	2010	2011
Robo a personas	14162	14221	15882	21048
Total	43299	43409	45316	51712

Fuente: Información del Cuadro de Mando Integral cedidos por la Fiscalía. Elaboración propia

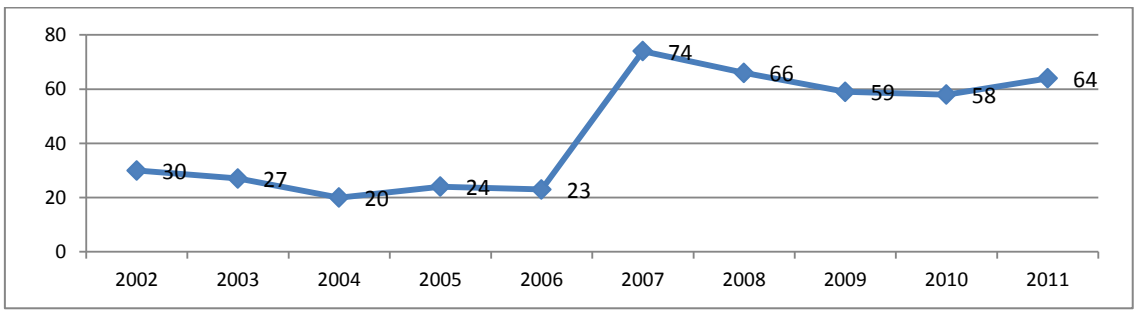
En Ecuador, al igual que en el resto de América Latina, las tazas de delincuencia y homicidios han tenido un rápido crecimiento. La delincuencia brota y aumenta su incidencia en un momento especialmente positivo de prosperidad y crecimiento económico, y de un significativo aumento de la inversión en políticas sociales. Entonces, no habría necesariamente una relación directa entre mejores condiciones socioeconómicas y reducción de la delincuencia.

V. PERCEPCIÓN CIUDADANAS SOBRE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD APLICADAS DURANTE EL GOBIERNO DE CORREA.

Según Garland, las políticas destinadas al manejo delincuencial serán calificadas por la ciudadanía según la ansiedad social que los delitos representen para su vida cotidiana y la percepción que tengan de que el gobierno está ejecutando medidas eficaces para contrarrestar tal situación. De la misma forma, los gobiernos son afectados e influenciados por la opinión pública que repercute en la elaboración de políticas de seguridad ciudadana. En consecuencia, la experiencia cotidiana (real o imaginaria) de la ciudadanía con el delito califica a las políticas del gobierno.

Rafael Correa es considerado al momento como uno de los presidentes más populares en la historia del Ecuador. Algunas encuestas latinoamericanas incluso lo posicionan como el mejor evaluado a nivel regional en comparación a la media Latinoamérica de 40%.Sus niveles de aprobación, considerando sus respectivas fluctuaciones, han sido índices superiores al 50% en los últimos cinco años (Informe Latinobarómetro 2011: 51-57). Durante los primeros años, la tendencia de aprobación pública del presidente tendió a decrecer, pero desde el 2010 se observa nuevamente una tendencia positiva. Sin embargo, desde el inicio del gobierno hasta el 2011 la popularidad del Presidente ha decrecido 10 puntos.

Figura 8. Tendencia de aprobación de la gestión presidencial en el país

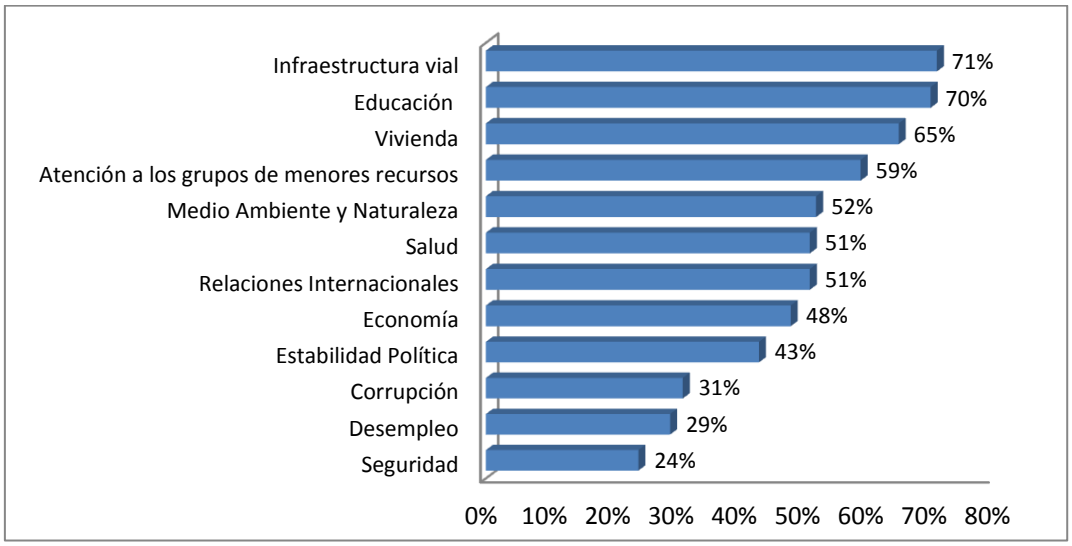


Fuente: Informe Latinobarómetro2011 pág. 24. Elaboración propia

Si bien es cierto que la gestión del gobierno es aprobada por la mayoría de los ecuatorianos, ésta alta calificación se refiere a los resultados de las políticas de infraestructura vial y sociales en general. No evidencia necesariamente una aprobación hacia las políticas de seguridad ciudadana. Efectivamente, la ciudadanía se muestra complacida con el manejo político, principalmente de la viabilidad, de la educación y la vivienda. De igual manera, aunque en menor medida, con las políticas en el sector de la salud y el medio ambiente. Pero, respecto a la seguridad, la percepción es diferente: las encuestan señalan que es en este campo donde se

observa claramente la insatisfacción contra el régimen. En 2011, solo un 24% de la población respalda la política de seguridad del gobierno.

Figura No.9Aprobación de la gestión presidencial en campos específicos



Fuente: CEDATOS 2011. Compendio del año 2011, indicadores sociales, económicos y políticos. Hechos y personajes más destacados del año, s/p. Elaboración propia.

En definitiva, la experiencia cultural de los ecuatorianos respecto al delito, expuesta a través de las tazas delictivas y las percepciones ciudadanas, muestra que el crimen es un fenómeno real en crecimiento, capaz de generar ansiedad y miedo social hasta el punto de definir a la inseguridad como el principal problema del país[94]. Las consecuencias para el gobierno han sido la disminución de la popularidad de la administración de Rafael Correa y la transformación de la racionalidad política encargada de proveer seguridad a la población hacia la voluntad de la opinión pública. Al volverse la Seguridad la fuente principal de críticas al gobierno, desde la oposición y la sociedad, y ante su incapacidad de dar una solución al problema, a pesar de los grandes montos invertidos y diferentes estrategias implementadas, el manejo de la misma experimentará en los siguientes años un alejamiento, aún más pronunciado, de los principios promulgados en la Constitución de 2008.

[94]Si bien es cierto que no contamos con estadísticas de victimización que muestren las cifras negras de los delitos no denunciados, se concluye que la delincuencia ha aumentado, y que si bien es cierto que la percepción de inseguridad puede ser resultado de la exageración de la ciudadanía, lo importante son las consecuencias para la consolidación de la legitimidad del Estado y para la calidad de vida de la población que se ve forzada a invertir en seguridad privada, abstenerse de frecuentar espacios públicos y mantener una constante actitud de defensa y miedo.

VI. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Hasta el año 2010, las promesas de cambio a partir de la Constitución de 2008 no se reflejaron en la voluntad política a cargo de la seguridad pública y ciudadana. A pesar de buenas iniciativas en el diagnóstico y respuesta a los problemas estructurales para mejorar la respuesta institucional de la Policía frente al delito, los resultados demuestran logros superficiales basados en la solución del escaso nivel de equipamiento, ineficiente infraestructura, corrupción e incapacidad de respuesta. Las medidas implementadas fueron incapaces de vislumbrar a profundidad el legado de la doctrina de la Seguridad Nacional, y separar definitivamente el ámbito de la Defensa de la Seguridad Interior, Pública y Ciudadana. Por el contrario, se plantearon políticas donde los conceptos llegan a confundirse, al igual que las funciones y competencias de las instituciones responsables de la seguridad. Igualmente, existieron programas, reformas, proyectos. Pero, nunca se estableció una política clara en la gestión del problema delincuencial.

A pesar de sus deficiencias, es importante destacar que estos tres periodos ministeriales se destacan por su intento de generar procesos en favor de las nuevas visiones de la Seguridad y de los derechos ciudadanos planteados en la Constitución. Esto se plasma en todas las políticas de asociación preventiva destinadas a mejorar la calidad de vida del personal policial, así como también su cultura institucional. Así mismo, se destacan las propuestas de integración de la comunidad por medio de la creación de lazos con las instituciones públicas, y las campañas para disminuir la ansiedad social y mejorar los sistemas de interpretación de la incidencia del delito.

Las diferentes estrategias expuestas a lo largo de todo el capítulo han mantenido, básicamente, una lógica de gestión de las consecuencias del delito. Pocas han sido las propuestas (solo en el período de Jalkh dicha realidad cambia) que visualizan que el control delictivo es integral y necesita mejorar la coordinación entre los diversos niveles institucionales implicados en el tema. Finalmente, nulas han sido las iniciativas destinadas a investigar las causas del delito en base a sus condiciones de existencia real en la estructura socioeconómica y cultural propias del Ecuador con el fin de formular política pública. El gobierno sigue confundiendo el tema de la seguridad con desarrollo y pobreza, sin asumir que la delincuencia no va a disminuir solo con políticas sociales. No obstante, la seguridad es un problema integral que merece un estudio a profundidad, sobre todo al considerar que son los delitos económicos los de mayor repercusión en el país.

Pese a todos los esfuerzos, los índices delictivos y las percepciones de inseguridad muestran que la población no está conforme con los resultados. Al ser el delito una preocupación difundida por todo el espectro social, aumenta el nivel de presión sobre el Gobierno, que en los primeros periodos (Larrea y Bustamante) no supo vislumbrar por completo el impacto de la opinión pública en sus modelos tecnocráticos. Por último, es necesario recalcar que es posible que la impaciencia por ver resultados rápidos, que complazcan las demandas de la población al ver amenazada su legitimidad, motive al presidente Correa a impedir la consolidación de procesos de largo plazo. Con ello, este ámbito del gobierno ha sido marcado por la inestabilidad, tal como lo demuestran los constantes cambios dentro del Ministerio del Interior.

CAPÍTULO IV. ESTRATEGIAS DE ALIANZA PAÍS EN EL CONTROL DE LA DELINCUENCIA (2011)

I. INTRODUCCIÓN

Al ser el objetivo de esta tesis presentar la existencia de un cambio en las racionalidades políticas para enfrentar el problema delincuencial, el capítulo tres y cuatro son complementarios y representan lados opuestos de este mismo proceso; en donde el primero estuvo caracterizado por un intento de crear un modelo diferente de seguridad pública y ciudadana más acorde a los principios constitucionales (sin que esto signifique que no existió ineficiencias y confusiones), mientras que el segundo manifiesta el regreso del castigo penal como principal mecanismos de disuasión del delito y el retorno de la militarización de la seguridad interior. En este sentido, a pesar de que el regreso de este tipo de medidas no se vislumbraba tan distante ya que durante el período 2008 – 2010 en los diferentes mandatos ministeriales se recurrió a los grupos de élite policial para patrullar las calles, se declararon estados de excepción para legalizar la participación militar en el control delincuencial y se aumentaron los controles de la sociedad civil basados en estereotipos y no en investigaciones, como fue el caso de la restricciones a la venta de bebidas alcohólicas; aunque ese tipo de medidas no constituían la regla sino una excepción.

En cambio para el año 2011, la lógica cambia y la excepción deja de ser un acontecimiento aislado para convertirse en el parámetro dominante, sin importar que esto signifique ir contra la constitución que el propio régimen impulsó. Por lo tanto, el fin de este capítulo es presentar una descripción de las principales estrategias implementadas por los Ministros del Interior en el 2011, con la intención de visibilizar que la confianza en los políticos, expertos y académicos ha sido reemplazada por los deseos de la opinión pública[95] y por la necesidad de lograr ventajas políticas y legitimización para el régimen; una política que, como se observó en el capítulo anterior, ha sido cuestionada ante los pocos resultados logrados en la reducción de los niveles de inseguridad. Finalmente, al ser el tercer y cuarto capítulos la descripción de un mismo proceso, en esta sección se entenderán las estrategias de asociación

[95] Según David Garland la opinión pública está orientada por una diversidad de valores, creencias y enseñanzas sobre las causas y remedios de este problema, en la mayoría de ocasiones el castigo y la fuerza suelen ser considerados la mejor forma de corregir una conducta desviada o lograr venganza. Garland, D.(2005). La Cultura del Control. Barcelona: Gedisa, p. 239.

preventiva y de segregación punitiva bajo los mismos conceptos que fueron expuestos en el capítulo anterior.

II. EL CONTROL DE LA DELINCUENCIA DESDE EL MINISTERIO DEL INTERIOR CON ENFOQUES DE SEGREGACIÓN PUNITIVA (2011)

En este período, estuvieron al frente del ministerio del Interior Alfredo Vera y José Serrano quienes explícitamente manifestaron que sus políticas estarían enfocadas a restituir el orden social y disminuir el fenómeno delincuencial; así mismo declararon su apoyo a la legalización de la participación de las fuerzas armadas en el control de la delincuencia y el aumento de penas para ciertos delitos. Las estrategias aplicadas en este período, apelando a la teoría de David Garland, fueron primordialmente de *segregación punitiva*. Tal categorización será utilizada como referencia a las estrategias políticas que cuentan con alto apoyo popular y que buscan obtener ventajas políticas mediante la resurrección de los castigos penales, la agudización de los controles para la población civil, el incremento en la duración de las penas, y el encarcelamiento de menores infractores. Así mismo serán clasificadas las acciones gubernamentales que intenten o deslegitimen iniciativas o leyes a favor de la protección de los derechos de los criminales, pues la santificación de las víctimas también tiende a invalidar la preocupación por los delincuentes y consentir la violación de sus derechos (Garland, 2005: 240). Las políticas que promueven la utilización de los militares en el control delincuencial, también, serán consideradas desde la de segregación punitiva; pues, dado que estas fuerzas están capacitadas para enfrentar un conflicto bélico, una guerra; al enfrentar al delincuente "recurrirán a la fuerza de una manera mucho más violenta que la Policía" (Andrade, 2005: 155).

1. Gestión de Alfredo Vera

Alfredo Vera fue declarado Ministro del Interior el 17 de diciembre del 2010 y ejerció el cargo hasta el 13 de mayo del 2011. En este periodo, si bien es, corto[96], el Presidente Correa declara que, para mejorar la seguridad ciudadana, se ejecutaría un plan de emergencia y estructuración de las instituciones armadas del Estado basado en: la capacitación y mejoramiento de la Policía y Fuerzas Armadas, el trabajo con gobiernos locales en la aplicación de medidas de seguridad; la promulgación de

[96]En una de las entrevistas realizadas, para esta disertación, al personal del Ministerio del Interior se dijo que el presidente designó a Vera al cargo ministerial mientras Serrano desocupaba el Ministerio de Justicia.

nuevas leyes como el Código Penal y el de Procedimiento Penal; reformas al sistema de justicia y mejoramiento de la rehabilitación social.

El Ministerio del Interior, cumpliendo el decreto No. 632, asume control total de la Policía, la representación legal, judicial y extrajudicial de la misma, así como su reorganización. Bajo esta disposición, se establece que el personal policial de línea se dedicaría exclusivamente a mantener la paz, el orden y la seguridad pública, prevenir los delitos, participar en la investigación de infracciones comunes, y cooperar con la Justicia en actividades operativas. En cuanto a las actividades administrativas policiales, éstas estarían a cargo de civiles contratados o designados por el Ministerio responsable. En cuanto a la investigación criminal, se plantea la creación de una rama civil destinada a la investigación delictiva bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior, el cual con respecto a la seguridad ciudadana tendría dos grandes brazos: la Dirección General de la Policía y la Dirección General de Investigaciones. El Comandante General se transformaría en Director de la Policía uniformado, a cargo de los 38.860 policías operativos repartido a nivel nacional; mientras que la nueva Dirección General de Investigaciones estaría al mando de un director civil definido por el Ministro rector del área.

Otra iniciativa del Ministerio del Interior fue la elaboración del anteproyecto de Ley denominado Código Orgánico de la Policía Nacional, enviado a la Asamblea Nacional para su aprobación el 25 de febrero de 2011[97], con el fin de reestructurar y trasformar a la Policía. Según la propuesta, la actividad policial es responsabilidad exclusiva del estado, bajo la autoridad máxima del Presidente de la República, la rectoría del Ministerio del ramo y la ejecución operativa a cargo de la Policía Nacional. En el planteamiento, el ministro del Interior estará a cargo de dirigir la política en materia de seguridad ciudadana, por tanto emitirá planes y proyectos en ese campo[98]. Así mismo, ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía y regulará, coordinará, supervisará y controlará la correcta prestación de la actividad policial; a más de dictar los lineamientos administrativos, funcionales y operativos de los procesos en los que se desarrolla tal actividad (Hoy: 2011, Marzo 29).

El decreto No. 784 elimina la Unidad de Ejecución Especializada y determina que sea el Ministerio del Interior, a partir de una coordinación especial, la entidad que asuma las competencias de dicha Unidad y que el fondo destinado para el Plan de

[97]Este proyecto no es el mismo que fue diseñado durante la gestión del ministro Jalkh.

[98]Sin embargo, en este período no existió una política clara con respecto a la función de la policía, diferente de aquella que ya se venían cumpliendo. Por lo cual la institución se mantienen funcionando como en el pasado, sin mayores cambios.

Seguridad Ciudadana pase a integrar al presupuesto designado para este Ministerio. Finalmente, por decreto No. 789, se traspasa el control de armas al Consejo Sectorial de Seguridad (CSS)[99]. Este organismo de la Función Ejecutiva será el responsable de la coordinación, seguimiento, proposición y evaluación de las políticas, planes, programas y acciones vinculadas al control de armas de fuego. En el decreto No. 749 se mantiene también la prohibición de portar de armas a civiles en todo el país, como medida para precautelar y coadyuvar al mantenimiento de la seguridad.

Durante este período, se aumenta considerablemente la participación de las Fuerzas Armadas dentro de actividades de seguridad ciudadana y pública, como se ejemplifica en su intervención para vigilar los centros de Rehabilitación Social del país –mientras el Ministerio de Justicia terminaba el proceso de depuración del sistema de guías penitenciarios–, en su participación para evitar las invasiones de tierra, y en su cooperación con la policía en patrullajes y operativos. En cuanto a la Policía, se dispuso que todo uniformado porte en la solapa de su uniforme, su nombre con los dos apellidos, para facilitar su respectiva identificación por la comunidad, en caso de algún procedimiento ilegal. Con respecto a la delincuencia, el Ministro Vera enfatizó que el problema de la inseguridad ciudadana es la principal preocupación de la cartera de Estado del Interior y que, por este motivo, todas las acciones van encaminadas a mejorar los niveles de seguridad. Además, reconoció que ésta es un problema para la ciudadanía, pero destacó que no solo la Policía es la encargada de combatirla; sino, también, los jueces y fiscales, que en algunos casos dejan sin efecto el trabajo policial, al liberar a antisociales (Ecuador Inmediato: 2011, Febrero 17).

En relación a las gestiones anteriores, éste mandato se caracteriza por el aumento de la participación del Presidente Correa en ámbitos de la seguridad ciudadana, como se ejemplifica en el llamado que hace a las Fuerzas Armadas para que participen en el control delincuencial, no solo en estados de excepción, sino como una más de sus obligaciones. Pero, sobre todo, la gestión de Vera mostró una falta de claridad en la política designada desde el Ministerio para la Policía, una vez que éste asumió su personería jurídica. Tal situación en la práctica no ha mutado, pues la policía mantiene su propia autonomía.

[99]El CSS está integrado por los ministerios de Justicia, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Interior; y las Secretarías de Gestión de Riesgos, y de Inteligencia, Plan Ecuador, entre otros organismos. Esta Unidad fue creada específicamente para el control de armas.

Tabla 5. Clasificación de las Propuestas Ministeriales en Seguridad Ciudadana			
Ministro	**Período**	**Políticas Negación**	**Políticas de Adaptación**
Alfredo Vera	17/12/2010-13/05/2011		Se envía el anteproyecto del Código Orgánico de la Policía Nacional desde el Ministerio de Interior a la Asamblea Nacional fecha 25/02/ 2011.
			Apoyo a la participación de las Fuerzas Armadas en Seguridad Pública y Ciudadana
			Los Militares actúan en operativos de seguridad ciudadana

Fuente: (Arroyo M. 2011: s/p) (Vistazo: 2011, Enero 05), Página web de la Asamblea Nacional, (Hoy: 2011, Marzo 23).

2. Gestión de José Serrano[100]

José Serrano, quinto ministro del Interior, asume la cartera de Estado el 13 de mayo del 2011 y, hasta el final del período estudiado en la presente investigación, se mantenía en su cargo. Con respecto al control de la delincuencia el ministro declara:

> Para acabar con la cadena de impunidad el trabajo no termina en la detención, sino en el seguimiento a los procesos, para que los culpables de los delitos sean sancionados (Secretaría Nacional de Comunicación: 2011, Diciembre 21).

Dicho funcionario asume que el fenómeno delincuencial es un problema real que debe ser combatido por diferentes estrategias capaces de generar efectos inmediatos y a largo plazo. Las primeras acciones de este período incluyeron la salida de los miembros de los grupos de élite: el Grupo de Operaciones Especiales (GOE), el Grupo de Intervención y Rescate (GIR) y el Grupo Especial Móvil Antinarcóticos (GEMA) a patrullar las calles de las ciudades con mayores índices delictivos (Quito, Guayaquil, Cuenca, Esmeraldas y Manta), con el fin de prevenir y disuadir la delincuencia. Las

[100]Doctor en Leyes en la Universidad del Azuay y tiene un posgrado en Gerencia de Proyectos en la Universidad San Francisco. Entre sus principales actividades públicas y laborales se destaca su trabajó en CEDES. Durante su activismo en los DD.HH fue invitado como pasante a la Corte Interamericana de DD.HH y como conferencista por la fundación sueca American University, Columbia University y el Gobierno de Kenia. Durante los Gobiernos de Noboa y Gutiérrez defendió a la comunidad de Sarayacu. En 2005 trabajó como Director General de Trabajo en el Ministerio de Trabajo, luego pasó a ser viceministro hasta que finalmente llegó a ocupar el cargo de Ministro dentro de la misma cartera de Estado. En el 2006 ocupó el cargo de Ministro de Finanzas, también en el Gobierno de Palacios, hasta su salida en enero del 2007. En el Gobierno de Correa ocupa el cargo de Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2010); la Secretaría de Transparencia y Gestión (2009); y la Subsecretaría de Minas y Petróleos (2007) desde donde se impulsaron la Ley de Minas y el Código de Ética a las Petroleras.

medidas de geo referenciación de los delitos implementadas en base a los cuadros del mando integral permitieron localizar las urbes y los sectores que presentan una mayor frecuencia delictiva. Además, como consecuencia de las constantes críticas a la Policía Judicial, desde mayo del 2011 inicia el proceso de aplicación periódica del polígrafo (detector de mentiras) al personal de dicha institución como medida de confianza y depuración de la corrupción.

El 15 de julio del 2011 comienzan oficialmente, a nivel provincial y nacional, el Plan de Recompensas y la Campaña de Los Más Buscados, integrados al Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana impulsado por el Ministerio del Interior. Dichas campañas se basan en el pago por información que permita la captura de los criminales. Dentro del plan de recompensas, el 16 de octubre, por orden presidencial, se ofrece el monto de 250.000 mil dólares por información que permita determinar el paradero de los hermanos Restrepo[101]. Finalmente, se mantienen e impulsan en este período las actividades conjuntas entre policías y militares en materia de seguridad pública y ciudadana[102].

En cuanto a las estrategias a largo plazo, el Ministerio del Interior envía el 30 de septiembre del 2011 desde el Ministerio del Interior, el Anteproyecto del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana[103]. Este borrador de Ley plantea cambios en la visión de la seguridad interna, mediante tres subsistemas: uno preventivo, directamente a cargo de la Policía Nacional; otro destinado a la investigación de la infracción, en coordinación con la Fiscalía; y un tercero a cargo de la protección a dignidades, que será operado por un grupo especializado de la institución uniformada. Se planea pasar de una policía con doctrina militarizada a una policía civil armada y comunitaria. También se propone que las unidades especiales sean apoyo de la Policía Comunitaria, la cual será dividida en circuitos y distritos. La desconcentración de la seguridad ciudadana tiene como objetivo la descentralización, tanto de la policía nacional, como de la fiscalía y los juzgados para mejorar la atención a la ciudadanía y la prevención comunitaria a nivel nacional bajo el nuevo modelo de

[101]El caso hace referencia a la desaparición de Santiago y Andrés Restrepo en manos de la Policía Nacional durante el Gobierno de Febres Cordero. Sus cuerpos hasta la fecha no han sido encontrados.

[102]El jefe del Comando Conjunto del organismo, general Ernesto González informó que estaba en marcha el entrenamiento de los militares para la participación en Seguridad Interior, quienes además serían dotados de armas cortas para apoyar las acciones de la Policía ante el creciente sentimiento de inseguridad. (Hoy, Septiembre 14).

[103]El proyecto se encuentra para debate y aprobación en la Asamblea Nacional,

gestión de distritos y circuitos.[104] El proyecto planea la construcción de cuatro Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC) en Chone, Guayaquil, Durán y Carapungo, y en Quito[105]. Para el año 2012 está prevista la construcción de 10 UVC y 425 Unidades de Policía Comunitaria (UPC) en todo el país, a un costo de 61 millones de dólares. Además, se planea la inauguración de los laboratorios de criminalística tanto en Guayaquil como en Quito. Para diciembre del año 2011, el ministro Serrano, destacó como logros del año en materia de seguridad el proceso de desconcentración de la Policía Nacional, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la desarticulación de bandas delincuenciales y la campaña de Los Más Buscados. Por medio de las cuales se logró detener a 29 presuntos delincuentes, 11 de la lista nacional y 18 de las listas provinciales. De ellos, cuatro fueron sentenciados, gracias, según el Ministro, al permanente seguimiento que realiza la Cartera de Estado a los procesos judiciales.

En el año 2011 hubo considerables cambios en el manejo de la seguridad. En primer lugar se planteó un plan descentralizado manejado por distritos y circuitos, se implementan campañas con alto nivel de difusión comunicacional para detectar criminales; además, se incorporan 1400 policías para disminuir su déficit en el país (según Serrano), y por último se incrementó el presupuesto de las Fuerzas Armadas para que cumplan con la misión encomendada por el presidente de velar por la seguridad pública y ciudadana. En el año 2011, las Fuerzas Armadas emplearon 1.871 soldados para operaciones anti delincuenciales, el 3,4 % del personal integrado por aproximadamente 55.000 uniformados entre oficiales y tropa (El Universo, 2011 Abril 29). Por medio del decreto ejecutivo No. 749, se traspasa el control de armas al Consejo Sectorial de Seguridad, el cual que determina en julio del 2011, que sea la Dirección de Logística del Comando Conjunto, a través del Departamento de Control de Armas, la instancia encargada de Regular y controlar dicha actividad (Página web del Comando Conjunto de las FFAA ecuatorianas).

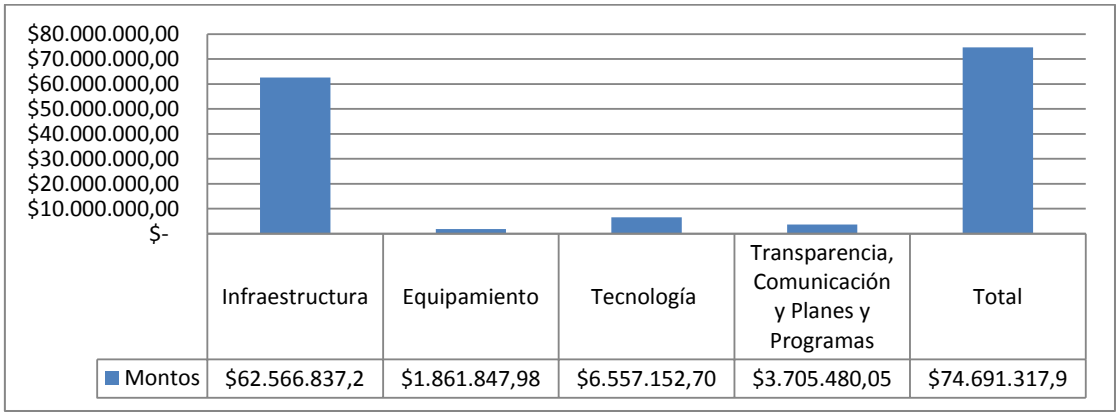
Finalmente, en Diciembre del año 2011 se presenta la Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad (elaborada por el Ministerio del Interior) como parte del Plan Nacional de Seguridad Integral dirigido por el Ministerio Coordinador de Seguridad. Este documento integra las nuevas directrices para las políticas de seguridad ciudadana; sin embargo, muchas de ellas mantienen ideas ya expuestas

[104]La transformación del concepto de empleo de las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) y Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC), se basa en la unificación de servicios policiales y de justicia, acceso a salas de reuniones para rendición de cuentas, y espacios para la comunidad.

[105] Los UVC empezaron a ser construidos en el gobierno de Jalkh y se los conocía como CUAC (Centro Unificado de Atención Ciudadana).

por anteriores Ministros. Los principales ejes relativos a las políticas de seguridad ciudadana son: 1) Un nuevo modelo de gestión, que se basa en el proceso de descentralización de servicios policiales y judiciales; 2) Talento Humano, que se define como la renovación de la educación policial en base a derechos humanos y la mejorara condiciones laborales; 4) Infraestructura y equipamiento, referidos a la creación a nivel nacional de las Unidades de Vigilancia y de las Unidades de Policía Comunitaria; 5) el último eje se basa en el mejoramiento de los medios de información y de tecnología. En definitiva, el Gobierno de Serrano, hasta finales del 2011, estuvo caracterizado por golpes de efecto; es decir, acciones que tienen un efecto rápido en la percepción de seguridad de la población, pero que realmente no se enfocan en las causas o en planes a largo plazo.

Figura 10. Componentes de Inversión Durante El 2011



Elaboración propia. Fuente: Ministerio del Interior – Departamento de Planificación

Tabla 6. Clasificación de las Propuestas Ministeriales en Seguridad ciudadana			
Ministro	**Período**	**Políticas Negación**	**Políticas de Adaptación**
José Serrano	13/05/2011	El control de armas pasa al Comando Conjunto de las FFAA 20/07/2011.	Se lanza el plan de descentralización y desconcentración de la Policía Comunitaria basado Unidades de Policía Comunitaria (UPC) y Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC)
		Miembros de los grupos policiales de élite salen a patrullar en las calles de las ciudades con mayores índices delictivos	Se elabora el Proyecto de Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana
		Comienza el Plan de Recompensas y la campaña de Los Más Buscados 15/07/2011.	

		Aumenta la inversión en comunicación y publicidad.	

Fuente: Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad 2011, La Hora(2011, Noviembre 22), El Universo(2011, Diciembre 15), Página web del Comando Conjunto de las FFAA

III. MANEJO POLÍTICO DE LA DELINCUENCIA POR PARTE DEL PRESIDENTE RAFAEL CORREA

En la segunda parte del capítulo, se intentará visualizar el nivel de influencia del Presidente en las racionalidades políticas de seguridad para que éstas asuman una posición a favor del castigo penal y de la utilización de militares en el control de la delincuencia. La razón por la cual el Gobierno de Correa prioriza la demanda de mayor seguridad frente a otras demandas sociales, según Jock Young, radica en la perdida de legitimidad del régimen ante la ciudadanía frente a su incapacidad de proveer seguridad, que desde el contrato social moderno sería uno de los pilares que justifican su existencia (2003: 65). Como consecuencia se generan cuestionamientos sociales en torno a la legitimidad del proyecto político del régimen y se limitan sus posibilidades de continuar en el poder dentro de las democracias modernas condicionadas por el sistema electoral. Al estar buscando la reelección, el Gobierno ha preferido optar por medidas que sabe que son populares frente a su incapacidad de suministrar seguridad a toda la población (es imposible que los Estados modernos puedan proveer seguridad completa a todos los ciudadanos). En este sentido, la predisposición a impartir castigos severos a los delincuentes mágicamente compensa mágicamente el fracaso en brindar seguridad a la población en general (Garland 2005).

1. Gestión Presidencial de la Delincuencia Desde el 2008 Hasta Finales del 2010

Como se explicó anteriormente, las principales preocupaciones del presidente Correa no estaban enfocadas en la problemática de la delincuencia; pues dentro de sus promesas de campaña, la seguridad no fue un tema muy relevante. En el 2008, 2009 y principios del 2010, la actitud del Presidente era de mayor confianza en las acciones de sus Ministros y de menor intromisión directa en ellas. Pero, a medida que el Gobierno asumen el delito como un verdadero problema para la sociedad ecuatoriana, y más aún tras los sucesos del 30 – S, su discurso va asumiendo una nueva racionalidad.

En el año 2008, el presidente Correa afirmaba que la principal tarea de su gobierno en materia de seguridad no solo se basaba en reducir la violencia en las

calles, sino en establecer condiciones que faciliten el desarrollo social y productivo. (El Universo: 2008, Junio 05). Con respecto a la institución policial, el Presidente mencionaba que la falta de equipamiento de la institución era la causa de que esta institución sea incapaz de propiciar seguridad a la población. Además, la inseguridad y la incapacidad policial eran consideradas como consecuencias de la mala gestión de gobiernos anteriores y del modelo neoliberal, que había descuidado la seguridad social de la población y abandonado las instituciones estatales.

Para finales del año 2008, el Presidente afirmaba que "la delincuencia se redujo en este Gobierno", pero sostenía que existían brotes de inseguridad en el país, especialmente, de Guayaquil, como un mecanismo de deslegitimación promovido por la oposición contra las prácticas del gobierno y para evitar que la nueva Constitución fuera aprobada (Diario Hoy, 2008, Septiembre 13)). Para el año 2009, Correa, al igual que el Ministro de Gobierno, aseguraba que "La inseguridad es solo percepción ciudadana, basta que haya un robo a plena luz del día para que la gente tenga mucho temor, pero no es cierto", (Hoy, 2009, Diciembre 12). Finalmente para el año 2010, el Mandatario sostuvo que “lo que quieren es hacer daño al Gobierno con esto, porque no tienen con qué atacarnos, y se juega con algo tan serio como es el tema de la inseguridad, que es un problema de toda América Latina. (El Universo2011, Enero 16).

Desde el 2009, durante el período de Gustavo Jalk como Ministro del Interior, el Presidente Correa presenta los primeros signos de cambio de racionalidad, como se muestra en la declaración formal del Estado de Excepción por medio del decreto ejecutivo No. 82 en las ciudades de Manta, Quito y Guayaquil para permitir que los militares combatan a la delincuencia. (Sin importar que la Constitución prohíba su participación). A pesar de que tal medida contó con el respaldo del Ministro Jalkh, éste aclaró que tales acciones no resolverían el problema de la inseguridad. Después de dos años de gestiones sin mayores resultados, el Presidente apoya al Ministro Jalkh en asegurar que la culpa no está en la institución policial sino en los jueces que dejan libres a los criminales sin un debido proceso penal. Ante la desesperación del ejecutivo, el 16 de julio del 2009 se envía a la Asamblea una propuesta de Ley Reformatoria al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal y a las Leyes Conexas con el propósito de incrementar las penas para ciertos delitos[106]. Finalmente,

[106]Las reformas propuestas por el Presidente Correa incluían, principalmente, el aumento de penas a delitos como el bloqueo ilegal de vías públicas, la tenencia ilegal de armas, la comercialización ilegal de derivados de hidrocarburos, la suspensión injustificada del servicio de expendio de combustibles, delitos aduaneros, usura, instigación al delito, y homicidio por precio o recompensa. Esta propuesta de ley hasta el fin del periodo analizado ha sido aprobada.

tras la revuelta del 30 de septiembre se encuentra el argumento perfecto para justificar un cambio completo en cuanto a las estrategias de seguridad desde la presidencia.

2. Gestión presidencial de la delincuencia durante el año 2011

Para el año 2011, al igual que las acciones de los Ministros encargados de este tema, las prácticas y declaraciones públicas del Presidente mutan y se muestran a favor de una lógica hacia el reposicionamiento de la pena y el castigo en sus políticas y visiones. De la misma forma, a pesar de que la participación del Presidente fue constante en los primeros años de gobierno, desde finales del 2010 se observa mayor despliegue de estrategias de seguridad ciudadana impulsadas por decretos ejecutivos y el aumento del protagonismo de la figura presidencial en este campo.

A principios del 2011, el presidente Correa envía a la Corte Constitucional una propuesta para enmendar la constitución y cinco preguntas de referéndum. Con respecto de la seguridad ciudadana se plantea reformar el artículo constitucional 77 tanto en el numeral 9 para impedir la caducidad de la prisión preventiva, como en el numeral 1, con el propósito de reestructurar el sistema de justicia por medio del Consejo de Transición que remplazaría al Consejo de la Judicatura. Finalmente, la Corte Constitucional aprueba el proyecto de consulta popular y el referéndum presidencial, y por medio del decreto ejecutivo 669, dictado el 21 de febrero del 2011, la misma se oficializa. Después de tres meses de campaña, y un fuerte debate político, el 05 de mayo del 2011, el pueblo ecuatoriano aprueba las enmiendas constitucionales y la restructuración del sistema de justicia, por medio de una Comisión Técnica.[107]

A medida que el año transcurre, la participación presidencial es más notoria en las reformas y acciones para la seguridad ciudadana. La mayoría de sus acciones y decretos mostraba una clara intención de eliminar o transformar varias de las acciones realizadas por los Ministros del Interior o por los Asambleístas en años pasados. Por ejemplo, se elimina la Unidad de Ejecución Especializada, el control de armas vuelve al Comando Conjunto de la FFAA, se envía una propuesta, desde presidencia, para reformar la ley de Seguridad Pública y del Estado para legalizar la participación de los

[107] La Comisión Técnica de restructuración del Sistema de Justicia estaría integrada por un representante del Presidente, uno de la Asamblea Nacional, y uno de la Función de Transparencia y Control Social.

militares en la seguridad interior, y otra para aprobar el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal[108]

El proyecto de Código Orgánico Integral Penal contiene mil ochenta y tres artículos, cuatro disposiciones generales, sesenta y un derogatorias, catorce disposiciones reformatorias, y veinte normas transitorias. Según María Paula Romo, la novedad del proyecto enviado por Ejecutivo es el aumento de penas, según ella, existen para 347 delitos o conductas delictivas 548 penas (dependiendo de quién sea la víctima y otras circunstancias, un delito puede tener penas diferentes) (Romo 2012: s/p). Romo, también, postula que dicho código no cumple con la garantía constitucional de la proporcionalidad de la pena para el delito, ya que las mismas son exageradas. Igualmente, sostiene que dicho código penal fue elaborado buscando notoriedad política a través de las normas penales, sin importar que las mismas no sean técnicas ni resuelvan los problemas de violencia ni delincuencia, ni cumplan con el debido proceso judicial. En otras palabras, el mismo es una respuesta punitiva a demandas electorales.

Para finales del 2010 y principios del 2011, es nombrado ministro Coordinador de la Seguridad Externa e Interna el ex Almirante Homero Arrellano[109]. Entre las primeras declaraciones del nuevo Ministro se destaca su apoyo al involucramiento militar en la seguridad interna, pero aclara que en caso de cometerse afectaciones a los derechos humanos durante los operativos, los uniformados serían castigados con el fin de evitar la impunidad de épocas pasadas. Con respecto a la acción del gobierno en temas de seguridad mencionó:

[108] El proyecto presentado por el Ejecutivo se organiza en cuatro libros: libro primero: de la infracción penal; libro segundo: el procedimiento; libro tercero: aplicación y ejecución de penas y medidas cautelares personales; libro cuarto, aplicación y ejecución de medidas socioeducativas. Por lo tanto, esta ley reemplazaría al Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, y el Código de Ejecución de Penas" Romo, M. (2012). *Informe de minoría del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Asamblea Nacional: Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado. Internet. http://www.ruptura25.org/index.php?option=com_content&view=article&id=217&Itemid=165. Consultado 08/10/12.

[109] En 1975 se graduó como teniente de corbeta en la Escuela Superior Naval Militar de Salinas. Estudió un postgrado en Transporte Marítimo en la Universidad Marítima de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa de Chile. Es Especialista en Hidrografía y Navegación en la Armada del Brasil. Además es miembro de la Academia de Historia Marítima del Ecuador y de Chile. Sus principales actividad públicas y laborales han sido ser. vicealmirante de la Marina, Director General del Personal de la Armada (2005), Comandante de Operaciones Navales (2006). En 2007, Correa, designó a Arellano como comandante general de la Marina, un puesto que abandonó el 16 de enero de 2008. Arellano fue Secretario General de la Vicepresidencia, donde lideró los proyectos clave del vicepresidente Lenin Moreno. El 25 de octubre del 2010, es nombrado, por decreto, como Secretario de Inteligencia, en sustitución de Francisco Jijón debido al descontento del Presidente con esta institución tras la revuelta policial del 30 de septiembre. En este cargo, Arellano recibía instrucciones directas del Presidente y era el nexo entre los sistemas de inteligencia y el Ejecutivo. Finalmente el 17 de diciembre del 2010 es nombrado Ministro Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

> Más que hacer un análisis crítico de lo que se venía haciendo quiero potenciar que hubo una etapa de planificación en el tema de seguridad basado en el respeto a los derechos humanos y el buen vivir, pero creo que ahora esa planificación va a ser llevada a la práctica en las calles, disminuyendo los índices de inseguridad, que es la principal preocupación de la ciudadanía, según estadísticas (El Universo, 2011, Enero 01).

Desde la visión de Arellano, la mejor forma de combatir la delincuencia era por medio de la creación de una policía militarizada; desde su visión eran esenciales los cambios constitucionales y reformas políticas para poder legalizar la acción conjunta entre militares y policías (Hoy: 2011, Enero 03).En diciembre del 2011, el Ministerio de Coordinación de Seguridad presentó el Plan Nacional de Seguridad Integral que agrupa a varios ministerios y secretarías del Estado para enfrentar a la inseguridad en el país. El plan contempla ocho agendas del sector conformado por los ministerios de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior, Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Además, las secretarías de Inteligencia, Gestión de Riesgos, Plan Ecuador, y como miembro asociado la Agencia Nacional de Tránsito. Dicho plan visibiliza 6 grandes objetivos, 14 políticas y 59 estrategias[110].

En el 2011, se aprueba el proyecto del Ministro Arellano de construir a nivel nacional los ECU 911 con un monto de 230 millones de dólares. Dichos proyectos comprenden la construcción de centros que dirigen la ubicación de cientos de cámaras de video, centros de llamada y la coordinación entre Policía, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, las Fuerzas Armadas, Cuerpo de Bomberos y demás organismos afines, con el propósito de reducir los tiempos de respuesta ante una emergencia.[111] La Construcción de los primeros ECU 911 (Guayaquil, Azuay y Quito) empieza a

[110] El enfoque integral al que hace referencia dicho documento se refriere a la creación de un Sistema Unitario de Seguridad, capaz de abarcar todos los ámbitos del ser humano y del Estado. Su función sería la integración de todas las esferas de la seguridad en un solo órgano, el Sistema de Seguridad Pública y del Estado. Dentro de las principales estrategias del plan para el combate de la delincuencia se enumeran la consolidación tanto de los Consejos Provinciales, Cantonales y Parroquiales de Seguridad, como del Sistema Unificado de Estadísticas de Seguridad, regentado por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), en coordinación con todas las entidades que forman parte del sector, así como con la Fiscalía y los observatorios a nivel nacional. Otro factor necesario es la potenciación tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional, al igual que su participación coordinada con los Gobiernos locales, el Estado central y la ciudadanía; y, finalmente, la implementación de una estructura normativa, con énfasis en rehabilitación y reinserción social, y la reforma del sistema judicial. (Plan Nacional de Seguridad Integral 2011: 77).

[111] La planificación del proyecto incluye realizar 15 Centros en todo el país: Dos Nacionales (Samborondón y Quito); 5 Zonales: Azuay, Manabí, Imbabura, Loja, Tungurahua, y 8 Locales: Chimborazo, El Oro, Los Ríos, Santo Domingo, Esmeraldas, Carchi, Nueva Loja y Manabí.

realizarse en el año 2011.[112] Finalmente, lo interesante de este proyecto es que a pesar de que el Ministerio del Interior es el ente a cargo de operar la protección interna, la institución encargada de ejecutar el proyecto de los ECU 911 a nivel nacional es el Ministerio Coordinador de Seguridad Externa e Interna. En este sentido, se visualiza una sobre posición de competencias entre ambos Ministerios, y no una cooperación, como se supondría que deberían realizar. En el Anexo No 3 se expone un cuadro cronológico que incluye los diferentes decretos y políticas relativas a la seguridad ciudadana ejecutadas e impulsadas por el presidente Correa en el periodo 2007 – 2011 durante la administración de los cinco Ministros del Interior.

IV. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En definitiva, el periodo 2011 fue un tiempo de cambios y reformas. Fue el año que evidenció la incapacidad política del régimen para llevar realmente a la práctica los principios de refundación del Estado que él mismo impulsó hace tan solo tres años a través de la redacción de la nueva constitución, pero también fue el año donde mejor se manifestaron las contracciones del proyecto político de Alianza País. Las políticas de Vera y Serrano se centraron en la inversión en infraestructura bajo la justificación de descentralizar los servicios policiales y judiciales, y para mejorar las condiciones de vida de los uniformados. Factores sin duda importantes para mejorar el servicio a la ciudadanía, pero es posible que también existiera otra motivación. La construcción de grandes obras de infraestructura ha sido la mayor fuente de legitimidad del gobierno y su mecanismo por excelencia para consolidarse en los imaginarios sociales a nivel nacional, como lo ejemplifica el apoyo ciudadano (con un 71% a favor) al moderno circuito de obras viales en el país. Así pues, las grandes obras de infraestructura funcionan para crear la percepción de que el Estado está presente, está tomando cartas en el asunto y responde a la demandas ciudadanas por seguridad, aunque en la práctica la frecuencia delictiva no disminuya.

Por otro lado, el aumento en la inversión en comunicación es posiblemente el resultado de la toma de conciencia del gobierno sobre la importancia de las percepciones sociales en el tema de la inseguridad; el cual ha iniciado campañas con el fin de mejorar la imagen de las instituciones de seguridad y justicia frente a la ciudadanía, en las cuales se trata de promover la imagen de un gobierno que sería eficiente en la lucha contra la delincuencia gracias al apoyo ciudadano. Pero lo que no se muestra es el costo de tales campañas pues es información reservada; además, los

[112] El Primer ECU 911 se inaugura en Guayaquil el 12 de febrero del 2012. Mientras que el segundo centro se inaugura el 01 de mayo del 2012 en Cuenca.

programas de recompensa solo exponen un sistema de seguridad incapaz de promover una investigación seria para aprehender a un criminal, y un despilfarro de recursos que podrían ser invertidos en otros sectores

La iniciativa presidencial por legalizar la participación de los militares en la seguridad interior, pública y ciudadana, revela no solo que el Presidente nunca comprendió ni le interesaron los impactos de los cambios en los paradigmas de la seguridad en el funcionamiento del Estado; sino también, que es más importante la continuidad de su proyecto político desarrollista (sostenido sobre la explotación de recursos petroleros y minerales), que seguir los principios constitucionales y refundar verdaderamente un Estado de derecho. El mismo fenómeno se aplica para el regreso a un sistema penal conservador basado en el castigo penal para imponer el orden social –medida que no se ha probado en ningún ser eficiente para reducir el delito, pero si para apalear a la conflictividad social–. Finalmente, las ambigüedades entre la protección de los derechos humanos y el resurgimiento del castigo penal exponen que, dentro del gobierno, ha existido más de una corriente de pensamiento que durante los primeros años pudo impartir su racionalidad, pero que, al estar bajo un régimen extremadamente presidencialista, legitimado enteramente bajo dicha figura, se terminan imponiendo las visiones del pensamiento que cuentan con mayor poder político; en este caso las del Presidente[113].

Si se hace un análisis comparativo entre los dos periodos gubernamentales analizados, se encontrará, a pesar de los vacíos y confusiones (seguridad – desarrollo) en los primeros años, una voluntad política de crear algo diferente a las anteriores prácticas del manejo de la delincuencia en el país; mientras que, en el segundo periodo, la mayoría de iniciativas tienen, pericialmente, una lógica populista y de legitimación del gobierno.

[113] Los proyectos presidenciales por reformar la constitución, sobretodo en temas judiciales (aumento de penas y eliminación de la caducidad de la prisión preventiva), provocó la separación del Movimiento Ruptura 25 del régimen y de otros movimientos asociados.

CONCLUCIONES Y RECOMENDACIONES

I. CONCLUSIONES

El último capítulo ha sido destinado a los resultados y conclusiones que se han encontrado durante la presente investigación, que en líneas generales responde a la siguiente interrogante:*¿Cuáles han sido los motivos que influenciaron al Gobierno de Rafael Correa, en lo referente al manejo político de la delincuencia y de la seguridad ciudadana, a alejarse de los principios constitucionales e imponer una racionalidad centrada en el castigo penal y la militarización de la seguridad pública y ciudadana?*

Abordar tal problemática significó partir de la discusión de las diferentes propuestas teóricas en torno al concepto de la *desviación*, que obligó a realizar un análisis a través de las principales escuelas de pensamiento sociológico. El propósito era exponer la evolución conceptual de dicho fenómeno en la teoría social mediante el análisis de los aportes de la escuela estructural-funcionalista, el interaccionismo simbólico, la criminología heredera del pensamiento marxista, hasta llegar a las teorías de la modernidad tardía. Dicho análisis evidenció que la problemática delincuencial y su correlación con los controles estatales no son fenómenos externos o aislados de la sociología. Al contrario, ellos tienen sus raíces en las formas de interacción de la propia sociedad, lo que provoca que, a medida que esta se transforma, se modifica también la delgada línea entre “lo correcto” y “lo incorrecto”, o entre “lo normal” y “lo anormal”. Así, este trabajo ha entendido al delito como un indicador moral del momento histórico de una cultura, cuyo nivel de tolerancia social hacia el mismo es lo que configura, en parte –porque no se puede desestimar los intereses políticos–, la reacción del control formal impartido por el Estado, principalmente en las sociedades de la modernidad tardía,

En las democracias occidentales, a partir de la década de los setenta ha cobrado importancia la criminalidad menor, tanto para los actores políticos como para la ciudadanía en general. Esto no solo responde a la profundización de su incidencia, sino también a la disminución de la tolerancia social hacia el delito. Desde la teoría de Jock Young, tal situación es el resultado de la capacidad delictiva para cuestionar la legitimidad del Estado, que se vuelve incapaz de proveer seguridad a la población, y por generar ansiedad entre la población, pues hay una demanda generalizada de mayores niveles de seguridad que rebasa toda distinción de clase. Así mismo, contrariamente a los postulados de las teorías herederas del pensamiento marxista, el

delito no puede ser percibido tan solo como un pretexto para la dominación, sino que realmente afecta la cotidianidad de las personas, sobre todo de los más vulnerables.

El sentimiento común de inseguridad (sea o no respaldado en la realidad por un alto índice delictivo) es aprovechado por los gobiernos, o por partidos aspirantes al poder, para obtener ventajas políticas mediante el ofrecimiento o la implementación de políticas con alto apoyo popular, pese a que en muchas ocasiones se tiene conciencia de su infructuosidad. Esta situación complejiza a largo plazo la formulación de medidas enfocadas en las causas socioeconómicas y culturales, por un lado, y, del otro, en la prevención de sus consecuencias por medio de mecanismos complementarios a la acción policial con capacidad de gestionar y disminuir el riesgo al delito. Durante la realización de la presente investigación pudo comprobarse que al no ser Ecuador un caso exento de este planteamiento, los postulados tanto de D. Garland como de J. Young pueden ser útiles para abordar la realidad nacional en lo relativo al manejo político de la delincuencia.

El análisis de la racionalidad de las políticas de seguridad pública y ciudadana aplicadas en el gobierno de Correa bajo la ayuda metodológica de la teoría de Garland, ha puesto de manifiesto que efectivamente existió un proceso de distanciamiento entre las respuestas estatales frente al fenómeno delictivo y la seguridad ciudadana prescrita en los principios constitucionales establecidos en el año 2008. En consecuencia, el sentido de las prácticas políticas ha pasado desde un enfoque de adaptación preventiva (construido en base a las garantías y derechos constitucionales), a uno más represivo (basado en la reacción policial, castigo penal y militarización de la seguridad pública y ciudadana como principales mecanismos disuasivos del delito). No obstante, se torna indispensable aclarar que, si bien existió un intento en la Constitución de 2008 por cambiar los paradigmas de seguridad en el país, anteriormente dominado por la doctrina de la Seguridad Nacional, nunca tal iniciativa pudo llevarse realmente a la práctica[114]. A pesar de las mejoras en lo referente a equipos e infraestructura en la institución policial, no existió el suficiente entendimiento de la problemática delincuencial y del legado de la Seguridad Nacional

[114] Según un funcionario de la Fiscalía, entrevistado para esta disertación, el problema de Larrea en el Ministerio "era que no tenía práctica, ni ningún tipo de visión de seguridad, dejó que sea, prácticamente, la policía quien trace su hoja de ruta". Mientras que las deficiencias en el mandato de Bustamante fueron, en sus palabras, "el manejo del discurso (refiriéndose a sus declaraciones sobre el delito como una percepción) y el hecho de que nunca hubo un entendimiento de lo que es la institución policial, se chocó con la triste realidad de la policía". En cambio, un ex consultor del Ministerio del Interior y académico, entrevistado también para esta investigación, menciona que en el Mandato de Bustamante "la Unidad (refiriéndose a la Unidad de Ejecución Especializada) no logró ser unidad técnica y nunca hubo una relación conjunta, la modernización fue un desastre, existió incompetencia técnica y desconocimiento en sus técnicos" en definitiva argumenta "la unidad fue un fracaso"

en la cultura organizacional de los gendarmes por parte de los funcionarios del gobierno. A partir de este entendimiento, podría vislumbrarse que el fenómeno delincuencial supera las lógicas policiales tradicionales y las políticas destinadas a mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, como postulan los partidarios de la ideología política de izquierda –de la cual el régimen dice ser partidario[115]. Tales administraciones, al no poder superar el pensamiento de las ideologías políticas de izquierda, terminaron por asociar las causas de la delincuencia con el déficit económico.

Si bien los tres primeros mandatos ministeriales intentaron cambiar las lógicas de los modelos de seguridad pública y ciudadana, realmente no pudieron afrontar los desafíos que planteaba la nueva Constitución a causa de la poca coordinación entre las acciones ministeriales y la Policía, de la carencia de una hoja de ruta (las políticas y programas se ejecutan sobre la marcha sin una política clara que los respalde[116]), y de la falta tanto de experiencia de las autoridades y técnicos como de continuidad política[117].

La incapacidad de las políticas aplicadas hasta el año 2010 para detener la tendencia delictiva en aumento o para disminuir la ansiedad social, que llegó a convertir a la inseguridad como el principal problema del país en ese mismo año, generó el descontento de amplios sectores de la población[118] y constituyó la principal fuente de crítica de la oposición para deslegitimar al gobierno. Sin embargo, ante la complejidad de la situación, las respuestas del régimen no se respaldaron más en los principios constitucionales. Al contrario, ellas giraron hacia una tendencia punitiva y militarista como método de enfrentamiento al auge de la conflictividad social, sin importar que tales medidas suelen ser asociadas a gobiernos de derecha (los cuales responden a un sistema moral y político de tendencia conservador) y sean largamente

[115] Sin embargo es importante reconocer, como mencionó el entrevistado de la Fiscalía, que el gobierno de Correa recibió una policía con serias carencias operativas y logísticas, incluso existía personal policial (citando al entrevistado) "que ni siquiera sabía disparar una pistola".

[116] Un ex asesor entrevistado sobre su experiencia en el Ministerio del Interior opinó: "no tienes un documento tangible de hoja de ruta" "los planes llegan contigo y se van contigo"

[117] Un ex Asesor del Ministerio de Gobierno, entrevistado para este trabajo, explicó que en el mandato de Jalkh, a pesar de que el problema ya había sido diagnosticado por su sucesor, el Ministro Bustamante fue el primero en realmente poner en prácticas diferentes estrategias para revelar por datos estadísticos los delitos con mayor connotación social. En palabras del entrevistado "fue el primero en notar que era necesario contrarrestar la percepción de inseguridad ciudadana". Sin embargo, un ex consultor y académico reconociendo la labor de Jalkh, sostuvo "que en el mandato de Jalkh es cuando empezó el germen de la politización de la seguridad". Con respecto a las medidas preventivas del fenómeno delincuencial, dijo "el proceso de investigación sobre los causas delictivas (por más que se declaró su realización) fue nulo".

[118] Es importante considerar que la demanda social por seguridad es la única que no está sectorizada en polos a favor o en contra; más bien está distribuida de manera homogénea entre la sociedad–

criticadas por su incapacidad de resolver el problema. Por ende, se entiende que la razón de fondo de tales medidas es obtener ventajas políticas: por ejemplo, lograr su reelección en febrero de 2013 y consolidar su proyecto político (el cual es poco claro y bastante difuso) en un próximo periodo.

En cuanto al control delincuencial, durante el último periodo, se puede decir que las políticas de seguridad ciudadana se han politizado e hípermediatizado (sobre todo en la administración del ministro Serrano bajo símbolos y propagandas que restauran el imaginario de un estado todo poderoso y soberano capaz de restituir un orden social y moral desgastado y viciado). Además, no se ha logrado la consolidación de una política de Estado en seguridad ciudadana. Contrariamente, lo único que ha existido son intentos de cambio sin lineamientos claros sobre los objetivos y estrategias de acción, que idealmente deberían basarse en estudios serios sobre las formas de reproducción social del delito en el país y en base al conocimiento de la situación real de las instituciones encargadas de proveer seguridad (función ejecutiva, policial, sistema judicial y centros de rehabilitación). Para el año 2011, tal situación se profundizó hasta el punto de tener una política de seguridad dominada por reacciones coyunturales y golpes de efecto (que no han logrado consolidar la articulación institucional) sustentados en los pensamientos dominantes de la opinión pública –inclinada hacia el castigo–, de las posturas conservadoras del poder ejecutivo (como son la prohibición de venta de alcohol, o la asociación de pobreza e inseguridad) y de la intromisión del poder militar en los espacios políticos civiles. En este sentido, tales políticas no son formuladas con el fin de reducir el delito, sino de legitimar la imagen presidencial y su proyecto político.

La propuesta de refundación del Estado de Alianza País, que gracias a la participación ciudadana abrió las puertas para la redacción de una nueva Constitución, efectivamente posibilitó una serie de cambios en el manejo tradicional de la seguridad en el país. Pese a que dicha problemática no estaba dentro de las prioridades iniciales del gobierno, se han realizado transformaciones ejemplificadas por la consideración de la Seguridad Humana como deber del Estado, el aumento de derechos para los criminales, la diversificación de los mecanismos de solución de los conflictos diferentes al castigo penal, la legalización de la caducidad de la prisión preventiva y la garantía constitucional al debido proceso judicial. No obstante, en la práctica política relativa al control delincuencial, la Constitución no pasa de ser un catálogo de principios sin mayores repercusiones. Es más, las innovaciones logradas por la Constitución han sido negadas por el propio presidente Correa al apoyar iniciativas destinadas a

reformar sus postulados y al negar la participación ciudadana o política contraria a sus visiones.

Las ambigüedades en las políticas de seguridad entre la garantía de derechos y el castigo penal responden a las propias dinámicas y contradicciones del movimiento político del régimen, que no muestra una homogeneidad ni coherencia ideológica. La Revolución Ciudadana se consolida en el poder gracias a la alianza de diferentes movimientos y partidos políticos, principalmente de izquierda, que veían en el futuro candidato una opción para integrar sus concepciones y demandas al funcionamiento del estado. Pero, al ser las preocupaciones de tipo económico prioritarias para el gobierno, como se ha expuesto con anterioridad, el ejecutivo no vislumbró a profundidad las consecuencias que los cambios constitucionales tendrían en el funcionamiento del estado, entre ellos, los relativos a la Seguridad l. En consecuencia, a medida que el proyecto político se puso en marcha, las diferencias ideológicas al interior del movimiento entraron en conflicto y manifestaron sus divergencias, sobretodo una vez que éstas significaron un "efecto político de rebote"[119] para el gobierno al percatarse que la sociedad ecuatoriana no estaba a favor del trato humanitario con los delincuentes –las medidas no fueron populares bajo la excusa de que beneficiaban a los criminales y no a las víctimas.

La respuesta del Presidente fue asumir las demandas sociales por seguridad como propias, declarándose contrario a los derechos de los criminales, al exceso de garantías constitucionales y a la caducidad de la prisión preventiva. Tal discurso presidencial se ha mantenido, sin importar que ésta suscitara cierta oposición y la salida de figuras importantes alineadas a su mandato, régimen[120], pues le permiten obtener ventajas políticas inmediatas, sin importar las consecuencias a largo plazo. En consecuencia, lejos de estar fundando un estado de Derecho en los últimos años, se ha vuelto al tradicional manejo político del país basado en la autoridad del Caudillo y no en el funcionamiento adecuado de las instituciones democráticas. Los espacios de apertura estatal para la participación ciudadana quedaron olvidados en Montecristi,

[119] Uno de los entrevistados para esta disertación, mencionó que, las políticas en favor de las garantías constitucionales, herencia del neo garantismo, resultaron ser un bumerán político contra el gobierno, pues la ciudadanía no se sentía ni representada ni satisfecha con el enfoque humanitario para el trato a los criminales, ni con las políticas de "ciudadanía universal y libre movilidad" (refiriéndose al art. Constitucional 146 que absuelve a los extranjeros de presentar visa para entrar al país). Además, dijo que existe una percepción ciudadana que fue asumida por el gobierno de que hubo abusos de las medidas garantistas, sobre todo en lo concerniente a la caducidad de la prisión preventiva (la declaración presidencial sobre tal medida era que permitía la libertad a los delincuentes que la policía capturaba).

[120] Las Consulta popular del año 2011 estuvo destinada a reformar principios constitucionales en temas de seguridad y justicia, y le costó el régimen la salida de la Asambleísta y fundadora de A.L., Betty Amores, la del Asambleísta Gustavo Darquea y la del Movimiento Ruptura 25. A esto se suma la salida de otros personajes destacados por diferentes divergencias con el Gobierno.

pues la actual forma de gobierno no acepta visiones que le sean contrarias, sin importar que éstas vengan desde sus propios aliados o la ciudadanía. A este respecto, solo queda postular que las acciones de la actual administración se han desviado del camino del proyecto inicialmente planteado, que era aceptado por la mayoría de ecuatorianos al aprobar la nueva Constitución. Por tanto, las políticas de control de la delincuencia solo son un reflejo del tipo de gobernabilidad impulsado por un régimen político basado en la popularidad de la figura presidencial, que en definitiva significa que solo existe un actor político que sostiene todo el funcionamiento del Estado.

Así mismo, al representar las garantías constitucionales un obstáculo para su praxis política (como lo reflejan los derechos a la protesta y a la consulta popular en proyectos de extracción de recursos no renovables), el Presidente no dudo en criminalizar las protestas sociales por medio de acusaciones legales de terrorismos para sus líderes (tipificación jurídica que responde a las lógicas de la doctrina de Seguridad Nacional[121]). Tales acciones muestran que no se ha podido abandonar los instrumentos ideológicos del pensamiento militar a pesar de la reforma constitucional, porque éstos son útiles a los gobernantes de turno para palear y controlar la conflictividad social frente a sus proyectos políticos. Así mismo, las reformas a los códigos penales promovidas por el ejecutivo con el fin de endurecer las penas, refleja claramente la poca importancia que se otorga desde la presidencia a los derechos ciudadanos. En consecuencia, las reformas al sistema judicial no han sido destinadas a incrementar su eficiencia. Por el contrario, el nivel de incidencia del ejecutivo en el sistema judicial muestra que éste se ha agudizado hasta el punto de no existir justicia libre de la intervención política, pues o bien se utiliza mecanismos jurídicos penales para perseguir a los opositores del gobierno, o bien se favorecen causas para quienes apoyan al régimen[122].

En resumen, el eje estructural del sistema judicial en cuanto al control delictivo y conflictividad social se vuelve a consolidar en el sistema de penas privativas de libertad, aunque no existan mayores logros en cuanto a la eficiencia de la justicia ni del sistema de rehabilitación social. Así mismo, resurge la intromisión militar en la conducción política civil del estado y se postergan las probabilidades de descartar la

[121] Para mayor información sobre la criminalización de la protesta consultar el informe sobre los derechos humanos para el 2010 realizado por la UASB. Internet. http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedhvimpreso.pdf.

[122] Un funcionario, quien participó en la redacción del nuevo Código Penal en la Asamblea Constitucional, durante una entrevista para esta disertación, opinó que: el proceso de reforma judicial ha puesto al mando a los peores jueces en la Corte Suprema de Justicia en los último diez años, por ende no considera que la situación de la criminalidad mejorará en el país pues sin seguridad jurídica la impunidad solo tiende a aumentar.

influencia de la ideología de la Seguridad Nacional, que confunden la protesta social y la delincuencia con la insurgencia armada, según la conveniencia del poder político de turno. Por último, si bien el gobierno de Correa ha dado la espalda a los postulados constitucionales, es esencial remarcar que existe la probabilidad de que tales políticas no hubieran sido fácilmente modificadas de existir no solo un cultura política que acate la estructura institucional, sino también una cultura nacional en favor de medidas que respeten la igualdad de derechos entre la población y el debido proceso judicial independientemente del cargo imputado a la persona. No obstante, aquello no anula la responsabilidad del poder ejecutivo, pues él es el encargado de la formulación de política pública. Pero, se sostiene que el mantenimiento de una mayor coherencia entre los principios enunciados y las prácticas resultantes tendría mayores beneficios para el fortalecimiento del estado de Derecho, y podría lograr que la población asimilara y comprendiera que mayores castigos o violencia no significarían necesariamente la disminución de su vulnerabilidad frente a la delincuencia.

II. RECOMENDACIONES

La realización de esta disertación, al permitir conocer un poco más de cerca la historia política del Ecuador desde hace medio siglo hasta el presente, permitió descubrir que en cuanto a la problemática de la seguridad y la delincuencia, las propuestas desde la academia, a no ser que vengan desde el derecho o la prensa, resultan escasas. Igualmente, respecto a los orígenes (e influencias) y evolución de los imaginarios sociales relativos al crimen, no existen mayores documentos que aborden esta problemática desde la sociología. Así mismo, no se encontraron estudios sobre los crímenes que ocurren en los espacios privados (escuela, familia, trabajo) y como éstos se legitiman en la cultura y el Estado sin que haya mayores mecanismos formales e informales para desestimular su incidencia.

La escasez de estudios a profundidad se extiende a la realidad del funcionamiento del delito en el país, tanto en lo referente a la criminalidad mayor como a la menor. En otras palabras, no hay trabajos que muestren cuáles son sus lógicas organizacionales y sus prácticas dentro de la realidad socioeconómica del país. Igualmente, no existe una descripción de los imaginarios proveniente del discurso de los propios delincuentes sobre su proceder, y como éstos se relacionan con las lógicas de pensamiento y redes sociales nacionales e internacionales. Los análisis encontrados se basan en supuestos o en experiencias de otros países, pero no en una investigación empírica de la realidad nacional. Esta situación conduce a postular que

es necesario apoyar e impulsar el desarrollo de investigaciones capaces de abordar la evolución histórica del concepto del castigo o de los mecanismos de solución de conflictos, no solo en relación a las prácticas estatales, sino también dentro de los imaginarios sociales, con el fin de conocer si éstas han mutado tras la globalización o la realidad nacional. De la misma forma, dentro de los estudios de la seguridad ciudadana se podrían poner en relación las variables de género y de criminalidad, a fin de conocer el nivel de victimización real al que están sometidas las mujeres dentro de una estructura patriarcal en decadencia y frente a un sistema de justicia que promueve la impunidad.

BIBLIOGRAFIA

Artículos de Prensa y Programas Televisivos

Agenda Estratégica de Seguridad Ciudadana (2010, Mayo 21).*Vistazo Online*. Internet http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=10082. Consultado 15/03/12

Arroyo, M. B. (2011, Enero 5). Borrón y Cuenta Nueva. *Revista Vistazo*. Internet. http://www.vistazo.com/impresa/pais/?id=3890. Consultado 12/03/12.

Artieda, L. (2012, Junio 06). La Violencia va a seguir creciendo (Editorial). *Vistazo Online*. Internet. http://www.vistazo.com/impresa/delito/imprimir.php?Vistazo.com&id=4262. Consultado 09/09/12.

Breve reseña sobre la historia petrolera del Ecuador *(*2012, junio 26). *El Comercio*. Internet http://www.elcomercio.com/negocios/Breve-resena-historia-petrolera-Ecuador_0_725927457.html. Consultado 21/08/12.

Brigada militar para combatir el crimen urbano (2011, septiembre 15).Internet. http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/brigada-militar-para-combatir-el-crimen-urbano-500709.html. Consultado 13/08/12

Camacho, R. (2009, Abril 28). Reforma Policial y no modernización (Opinión). *Vistazo Online.* Internet http://www.vistazo.com/webpages/columnas/?id=6099. Consultado 15/08/12.

Cambios en Gabinete buscan fortalecer la seguridad ciudadana, dice Correa (2011, Mayo 13).*Vistazo* Online. Internet http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=15519. Consultado 17/08/12.

Coba, L. (2012) *Ecuador: Descontento social con el neoliberal Lucio Gutiérrez sigue en aumento.* Servicio Informativo "Alai-amlatina". *Internet.* http://www.aporrea.org/actualidad/n7644.html. Consultado 15/03/2012.

En el 2011, 1.871 militares combatieron la inseguridad (2012, Abril 29). *El Universo.* Internet http://www.eluniverso.com/2012/04/29/1/1355/2011-1871-militares-combatieron-inseguridad.html. Consultado 18/09/2012

Gobierno Sumará $ 13.602 millones por ingresos petroleros hasta finales del 2011 (2011, Junio 18). *Diario Virtual Ecuador En Vivo.* Internet. http://www.ecuadorenvivo.com/2011061873880/economia/gobierno_sumara_$13_602_millones_por_ingresos_petroleros_hasta_fines_de_2011.html. Consultado 22/11/2012.

Gustavo Jalkh: 'Policía se enfocará en lo investigativo' (2009, Octubre 04). *El Universo.* Internet. http://www.eluniverso.com/2009/10/04/1/1422/gustavo-jalkh-policia-enfocara-lo-investigativo.html. Consultado 22/10/2012.

Gustavo Jalkh pone metas de reducción de delitos a Policía (2010, marzo 12). *El Universo*. Internet http://www.eluniverso.com/2010/03/12/1/1422/jalkh-pone-metas-reduccion-delitos-policia.html. Consultado 29/10/2012.

Inseguridad (2008, Septiembre 29). *Hoy*. Internet http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/inseguridad-325655.html. Consultado 15/08/12.

Inseguridad y críticas ponen tenso al ministro Bustamante (2008, noviembre 28). *El Universo*. Internet. http://www.eluniverso.com/2008/11/05/0001/8/CF71157DF389430FA239404AAA392C86.html. Consultado 15/08/12.

Jalkh oficializa reapertura de los casos Fybeca, Terranova y Damián Peña Bonilla (2010, Septiembre 07). *Hoy*. Internet: http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/jalkh-oficializa-reapertura-de-los-casos-fybeca-terranova-y-damian-pena-bonilla-428795.html.Consultado 08/08/12.

Jalkh pone metas de reducción de delitos a Policía (2010, Marzo 12). El Universo**.** Internet.http://www.eluniverso.com/2010/03/12/1/1422/jalkh-pone-metas-reduccion-delitos-policia.html. Consultado 16/08/12.

La millonaria inversión en la policía no bastó frente a la eclosión delictiva (2011, Enero 15). *El Comercio Edición Especial: Cuadro Años Después*. Internet. http://www.myvirtualpaper.com/doc/grupo-el-comercio/4-anos-despues/2011011401/10.html#10. Consultado 15/08/12

Las condiciones en que trabaja la tropa fueron un detonante de la insurrección (2010, Octubre 10). *El Comercio.* Internet. http://www.elcomerciodelecuador.com/deporteses/48-noticias-ecuador/509-las-condiciones-en-que-trabaja-la-tropa-fueron-un-detonante-de-la-insurreccion.html. Consultado 15/08/12

Los Intocables de Manta quedaron para estadísticas (2011, Mayo 23).*El Universo*. Internet http://www.eluniverso.com/2011/05/23/1/1422/los-intocables-manta-quedaron-estadisticas.html. Consultado 17/08/12

Militares Combatieron Inseguridad (2012, Abril 29). *El Universo*. Internet http://www.eluniverso.com/2012/04/29/1/1355/2011-1871-militares-combatieron-inseguridad.html. Consultado 10/08/12.

Ministro del Interior destaca avances en lucha contra inseguridad (2011, Diciembre 21). Secretaría Nacional de Comunicación. Internet. *http://secom.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=154:ministro-del-interior-destaca-avances-en-lucha-contra-inseguridad&catid=2:ultimas-noticias&Itemid=11*. Consultado 29/10/2012

Nuevas Reglas para los Policías (2011, Marzo 23). *Hoy*. Internet. http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/nuevas-reglas-para-los-policias-465582.html. Consultado 15/10/12

Paladines, S. *(Realizador) (2008, Abril 06). Seguridad en La Televisión. Quito: Ecuavisa. Internet. http://www.tvecuador.com/index.php?option=com_reportajes&view=showcanal&id=731 Consultado 22/11/2012*

Policía subordinada al Ministerio del Interior (2011, Marzo 29). *Hoy*Internethttp://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/policia-subordinada-al-ministerio-del-interior-465304.html. Consultado 15/08/12.

Policía Militar Solución al Auge Delincuencial (2011, Enero 03). *Hoy*. Internet. http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/policia-militar-solucion-al-auge-delincuencial-450917.html. Consultado 12/08/12

Presentan el plan de seguridad (2011, Diciembre 15). *El Universo*. Internet. http://www.eluniverso.com/2011/12/15/1/1422/presentan-plan-seguridad.html. Consultado 12/08/12

Reabren casos Fybeca y Terranova (2010, Septiembre 07). *El Universo.* Internet http://www.eluniverso.com/2010/09/07/1/1447/reabren-casos-fybeca-terranova-damian-pena.html. Consultado 05/07/12.

Refuerzan en Ecuador medidas para proteger seguridad ciudadana (2011, Enero 17). Ecuador Inmediato. Internet. http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=143967&umt=refuerzan_en_ecuador_medidas_para_proteger_seguridad_ciudadana. Consultado 12/09/12

Respeto a los Derechos Humanos Base de Nueva Agenda Estratégica de Derechos Humanos *(2010, Mayo 22).* Ecuador Inmediato. Internet http://xsoimkf.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=127022&umt=respeto_a_derechos_humanos_base_nueva_agenda_estrategica_seguridad_ciudadana. Consultado 19/09/12.

Un nuevo encargo a las FF.AA. en la lucha contra la inseguridad (2012, Mayo 13). *El Universo*. Internet http://www.eluniverso.com/2012/05/13/1/1355/un-nuevo-encargo-ffaa-lucha-contra-inseguridad.html. Consultado 29/11/2012.

LIBROS Y ARTÍCULOS EN REVISTAS ACADÉMICAS

Acosta, A. y Ponce. J. (2010). *La pobreza de la revolución ciudadana o ¿pobreza de revolución?* En *Ecuador Debate* No. 81. Quito: Caap.

Acosta, A. (2004). *Breve Historia Económica del Ecuador.* Quito: Corporación Editora Nacional.

Aguilar, J. (2008). *Nueva Constitución. ¿Nueva Seguridad? Publicado en Nuevas Problemáticas en Seguridad ciudadana Vol. III*. Quito: Ciudad Segura – FLACSO.

Andrade. J. (2005). *La Militarización de la Política Criminológica en América Latina Gestión de las Políticas de Seguridad Ciudadana en el Estado de Derecho*. Quito: Fundación Democracia, Seguridad y Defensa, págs. 153-159.

Araujo, D. (Ed) (2005*). Caída y Fuga de Lucio Gutiérrez: El Abril de los Forajidos*. Quito: Edimprés SA Internet. http://www.hoy.com.ec/especial/caidalucio/home.htm. Consultado 05/09/2012.

Arcos, C. (2003). *Ecuador: Informe de Seguridad Ciudadana y Violencia 1990-1999.* Quito: FLACSO.

Ávila,R. (2008). Las garantías herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008. Citado en Aguilar, J. (2008). *Nueva Constitución. ¿Nueva Seguridad? En Nuevas Problemáticas en Seguridad Ciudadana Vol. III.* Quito: Ciudad Segura – FLACSO -Ecuador.

Becker, H. (2009). *Outsiders: hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.

Burbano de Lara, F. (2007). *Correa y el ocaso de los partidos. En Correa un año: de las promesas a la realidad.* Quito: Hoy-Edimprés.

Bustamante, F. (2005). Lineamientos Básicos para una Gestión Democrática de la Defensa en el Ecuador*. En Doctrina y Gestión de las Políticas de Defensa y Seguridad Pública y Ciudadana en el Estado de Derecho.* Quito: Fundación Democracia, Seguridad y Defensa.

Carrión, Fernando (2002). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. En *Carrión, F. y Bonilla A. (eds.), Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO - Ecuador.

Carrión, Fernando (2007). Seguridad ciudadana y política. En *Ciudad Segura: debates sobre Seguridad Ciudadana* Metropolitana de *Seguridad y Convivencia Ciudadana. Quito: Flacso – Ecuador.*

Centro de Estudios y Datos (2011). *Compendio Del Año 2011, Indicadores Sociales, Económicos Y Políticos. Hechos Y Personajes Más Destacados Del Año*. Quito: Centro de Estudios y Datos. Internet. http://www.cedatos.com.ec/PDF/Informe-Fin-de-Anho-2011-Dic-30-2011.pdf. Consultado 15/05/2012.

Comisión de la Verdad (2010). Informe de la Comisión de la Verdad Ecuador 2010. Quito: Ediecuatorial.

Corporación Latinobarómetro (2011). *La Seguridad Ciudadana: El Problema más grave en América Latina*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. Internet: http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp. Revisado el 15/08/12.

Corporación Latinobarómetro (2011). *Informe Latinobarómetro*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. Internet. www.latinobarometro.org. Fecha de consulta 10/09/12.

Correa, Rafael (2009). Ecuador: de banana republic a la no república. Bogotá: RandomHouseMondadori.

Cueva, A. (1996). *El Ecuador de 1925 a 1960. En Ayala, E. (ed.), Nueva Historia del Ecuador, Vol. 10.* Quito: Corporación Editora Nacional. 1996.

Cueva, A. (1996). *El Ecuador de 1960 a 1979. En Ayala, E. (ed.),* Nueva historia del Ecuador, Vol. 11.Quito: Corporación Editora Nacional. 1996.

Dávila, A. y Terán, F. (Eds.). Informe de la Comisión de la Verdad 2010: Resumen Ejecutivo. Quito: Ecuatorial. Internet http://es.scribd.com/doc/32911834/INFORME-DE-LA-COMISION-DE-LA-VERDAD-Ecuador-2010-Resumen-Ejecutivo. Consultado:15/10/12.

Durkheim, E. (1967). *La División Social del Trabajo.* Buenos Aires: Schapire Editor.

Escobar, P.(2010).*Seguridad Interior y Ciudadana en Espacios de Fronteras Norte: Retos para la Política Exterior del Ecuador*. Quito: Tesis de la PUCE.

Espín, J. (2010). La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina. San José: Flacso.
Internet.http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0556/FLACSO.GobernabilidadRegionAndina.pdf. Consultado: 20/09/12.

Garland, D. (2007). *Crimen y Castigo en la modernidad tardía*. Bogotá: Siglo del Hombre editores.

Garland,D. (2005). *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

García, B. (1986). *Militares, Economía y Lucha Política: Ecuador en los años Setenta*. Quito: Tesis - PUCE - CONUEP.

García, B. (2005). *Doctrina y Gestión de las Políticas de Defensa y Seguridad Pública y Ciudadana en el Estado de Derecho*. Quito: Fundación Democracia, Seguridad y Defensa.

García, B. (2006). Contribuciones de América Latina para la Paz y las medidas de confianza mutua y seguridad desde la perspectiva de la Seguridad Humana (pp. 85-102). En Sepúlveda, I. (ed), *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica.* Madrid: Instituto Universitario "Gutiérrez Mellado".

García, B. (2008a) Fuerzas Armadas y Policía Nacional frente a la Asamblea Nacional Constituyente: doctrinas y propuestas. En *Boletín Democracia, Seguridad y Defensa* No. 27. Quito: PUCE- Konrad Adenauer Stiftung.

García, B. (2008b). Doctrina, Concepto y Disposiciones del Sistema de Seguridad Integral en la Nueva Constitución*. En Boletín Democracia, Seguridad y Defensa No. 32.* Quito: PUCE- Konrad Adenauer Stiftung.

García, B. (2009). *Informe sobre la Seguridad en el Ecuador*. Documento para el Ministerio de Defensa.

García, B. (2011). *Informe final: La Seguridad Interior en un Contexto de cambios Globales y Demandas.* Contribución a un modelo teórico y de gestión. Manuscrito.

Giddens, A. (1994). *El Capitalismo y la Moderna Teoría Social*. Barcelona. Editorial Labor.

Giddens, A. (1997). *Política, sociología y teoría social: reflexiones sobre el pensamiento social clásico y contemporáneo*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Giddens, A. (2004). *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.

Ibarra, H. (2010).*Visión Histórico Política de la Constitución del 2008*. Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP.

Lemert, E.(1981). Issues in the Study of Deviance*. The Sociological Quarterly*, Vol. 22. No. 2 pp. 285-305. Internet. http://www.jstor.org/stable/4106323.Consultado 15/06/2012.

Lucas, K. (2007). *Rafael Correa: un extraño en Carondelet. Quito:* Planeta del Ecuador.

Merton, R. K. (1992) *Teoría y estructura sociales.* México DF: Fondo de Cultura Económica.

Parsons, T. (1976). *El Sistema Social*. Madrid: Revista de Occidente.

Mejía,S. (2012). *Rafael Correa un Presidente Popular. Quito: Tesis Flacso.*

Morales, F. (2004). *El Análisis de los Sistemas Mundo de Manuel Wallerstein Frente a la Problemática del Subdesarrollo*. Quito: Tesis – PUCE

Núñez, J. (2006). *Cacería de Brujos: drogas ilegales y sistema penitenciario en el Ecuador*. Quito: Abya – Yala

Núñez, J.(2011). Crítica a la ideología de la Seguridad Ciudadana en Ecuador: 91 estrategias contra la violencia. Quito: FLACSO - Sede Ecuador. 2011.

Pavarini, M. (1999). *Control y Dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. México DF: Ed. Siglo XXI.

Petrunik,M.(1980).The Rise and Fall of "Labelling Theory": The Construction and Destruction of a Sociological Strawman. In *The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie , Vol. 5, No. 3*, pp. 213-233. Internet. http://www.jstor.org/stable/40182382. Consultado 21/05/2012.

Pontón, D. (2007). El Proceso de la Reforma Policial en Ecuador: Un tema relegado al olvido. *URVIO: Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Quito: Flacso, pp. 37 – 56.

Pontón, D. (2008). *Policía Comunitaria y Cambio Institucional en el Ecuador*. Quito: Flacso – Tesis.

Programa Andina de Derechos Humanos (Eds.) (2011). *Informe sobre Derechos Humanos 2011*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Internet. http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedhvimpreso.pdf. Consultado 08/09/12

Ritzer, G. (1996). Teoría Sociológica Clásica. México DF: Mc Graw Hill.

Romo, M. (2012). *Informe de minoría del Proyecto de Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Asamblea Nacional: Comisión Especializada de Justicia y Estructura del Estado. Internet. http://www.ruptura25.org/index.php?option=com_content&view=article&id=217&Itemid=165. Consultado 08/10/12.

Salomón,L.(2005). Doctrinas y Gestión Democrática de la Seguridad Ciudadana y Política Policial e*n Centro América. En Gestión de las Políticas de Seguridad Ciudadana en el Estado de Derecho*. Quito: Fundación Democracia, Seguridad y Defensa.

Santillán, A. (2008). El desafío de poner en práctica la ley. En Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana, Vol. III. Quito: Programa de la Ciudad – FLACSO.

Stjepan, G. (1985). Anomia and Sin in Durkheim's Thought. En *Journal for the Scientific Study of Religion, Vol. 24, No. 2, pp. 119-136*. Internet. URL: http://www.jstor.org/stable/1386337. Consultado 18/06/2012.

Taylor, W y Young J. (2007). *La nueva criminología: Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Tortosa, J.(2009), *"SumakKawsay, Suma Qamaña, Buen Vivir*". Alicante: Fundación Carolina. Internet http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPTortosa0908.pdf). Consultado 01/08/ 2012

Ugarte, J. M. (1990). *Seguridad interior: conceptos y métodos propios de su ámbito, su conducción y control, y la participación ciudadana*. Buenos Aires: Fundación Arturo Illia

Valcárcel, M. (2006). Génesis y Evolución del Concepto y Enfoque sobre el Desarrollo.Internet http://es.scribd.com/doc/71583949/Genesis-y-Evolucion-Del-Concepto-de-Desarrllo. Consultado 21/08/12

Vereau, R. (2010). *La Teoría Del Etiquetamiento O "Labelling Approach" De Howard Becker*. Artículo Virtual. Internet. http://libroselcesar.blogspot.com/2010/06/la-teoria-del-etiquetamiento-o.html. Consultado 2/06/12

Young, J. (2003). *La sociedad excluyente: exclusión social, delito y diferencia en la modernidad tardía.* Madrid: Marcial Pons: Ediciones Jurídicas y Sociales.

Young, J. (1997). *RADICAL IN ITS ANALYSIS, REALIST IN ITS POLICY. Consultadoel 21 de mayo del 2012, de* http://www.malcolmread.co.uk/JockYoung/leftreal.htm.

Young, J. (1980). Thinking serious about crime: some models of criminology. Consultado el 25 de mayo del 2012, de http://www.malcolmread.co.uk/JockYoung/.

Young, J. (S/f). *The left and Crime Control. Consultado el 26 de mayo*, de http://www.malcolmread.co.uk/JockYoung/.

Zea, L. (1978). El positivismo en México, nacimiento, apogeo y decadencia. México: FCE.

Documentos Oficiales

Ecuador. Constitución del Ecuador 1978.Quito: Congreso.

Ecuador. Constitución del Ecuador 1998. Quito: Congreso.

Ecuador. Constitución del Ecuador 2008.Quito: Asamblea Nacional.

Ecuador. Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009. Quito: Asamblea Nacional.

Ecuador. *Agenda de Seguridad Interna y Externa: Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa* (2008). Quito: Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa.

Ecuador. *Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad 2010*. Quito: Ministerio del Interior.

Ecuador. *Revista de Estadística Criminológicas No 4, 2011. Quito:* Fiscalía General del Estado Ecuador.

Ecuador. Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de Policía Nacional del Ecuador para el siglo XXI. Quito: Dirección de Planificación de la Policía Nacional. Disponible en http://www.policiaecuador.gob.ec/fileadmin/policiaecuadorrepositorio/Archivos/PLAN_ESTRATEGICO_POLICIA_NACIONAL_revisado.pdf.Consultado: 10/09/12.

ONU. Alston, P. (2011). *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: Mission Ecuador*. Ginebra: Asamblea General ONU.

ANEXOS

Anexo No. 1

LA FUERZA PÚBLICA EN LAS CONSTITUCIONES DEL ECUADOR			
Constitución	**Institución**	**Misión fundamental**	**Principio de Obediencia**
1978	**Policía Nacional**	170.- misión fundamental garantizar el orden interno y la seguridad individual y social. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas.	163. La Fuerza Pública no es deliberante. Sólo las autoridades emanantes serán responsables por las órdenes contrarias a la Constitución y la Ley.
	Fuerzas Armadas	161. Las Fuerzas Armadas se deben a la Nación	
		162. La Fuerza Pública (militares y policías) está destinada a la conservación de la soberanía nacional, a la defensa de la integridad e independencia del Estado y a la garantía de su ordenamiento jurídico.	
1998	**Policía Nacional**	183. La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional.	185.- La fuerza pública será obediente y no deliberante.
	Fuerzas Armadas	183. Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico.	
		190.- Las Fuerzas Armadas podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional.	
2008	**Policía Nacional**	158. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.	159.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución.
		163.- La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos	

		humanos, investigación especializada, prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.	
		158. Las Fuerzas Armadas es una institución de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.	
	Fuerzas Armadas	162.- Las Fuerzas Armadas sólo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la defensa nacional, y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional, de acuerdo con la ley. El Estado asignara los recursos necesarios para su equipamiento, entrenamiento y formación.	

Elaborado por Sol Espinosa para la investigación "La Seguridad Interior en un contexto de cambios globales y demandas. Contribución a un modelo teórico y de gestión" en el año 2011.

Anexo No 2

DIFERENCIAS ENTRE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL Y LA LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DEL ESTADO.

	Ley de Seguridad Nacional 1979	**Ley de Seguridad Pública y del Estado 2009**
Objeto de la Seguridad	Art. 1. La Seguridad Nacional del Ecuador, es responsabilidad del Estado.	Art. 1.- regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia y todos los habitantes del Ecuador.
Garantías Estatales	Art. 2.- El Estado garantiza la supervivencia de la colectividad, la defensa del patrimonio nacional y la consecución y mantenimiento de los Objetivos Nacionales **(desde los conceptos militares, los objetivos son referidos únicamente al Estado)**	Art. 3. Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador y de la estructura del Estado.
Protección Interna.	Art. 25.- La dirección del frente Interno le corresponde al Ministro de Gobierno y Policía. ARTÍCULO 26.- Misión principal: Cohesionar a la población del país en los aspectos moral, intelectual y cívico, para los fines de la Seguridad Nacional. Art. 28.- Prestará su colaboración para el cumplimiento de las siguientes acciones en el campo de Seguridad Nacional: Cooperación para el fortalecimiento de la política exterior que garantice el prestigio, la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República. Apoyo al Frente Militar (...) y orientación de la conciencia ciudadana y de los esfuerzos de la Nación, para que el pueblo participe y colabore en los planes de desarrollo integral del país. **(Se conservan los conceptos militares de la guerra total; frente militar, frente político, frente interno y frente externo. Lo militar queda como equivalente al poder político.)**	Art. 11 b) La protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Corresponde a la Policía Nacional su ejecución, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la función judicial.
Seguridad Ciudadana	No existe/no se menciona	Art. 23.- La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos (...). Con el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará a la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia (…).

Elaboración propia en base a las leyes de Seguridad de 1979 y 2009

Anexo No. 3

Cronologías del Manejo Político de la Seguridad Ciudadana en el Gobierno de Rafael Correa desde el 2007 hasta el 2011.

Fecha	No. de Decreto	Decreto o Acuerdo/Propuestas Presidenciales	Polít. Negación	Polít. Adaptación	Ministro del Interior
01/03/2007.	No. 152	Creación Comisión para el apoyo a la Modernización de la Policía Nacional		x	Larrea
15/10/2007	No. 675	Estado de emergencia la Policía Nacional del Ecuador.		x	Larrea
26/11/2007	No. 761	Renovación del Estado de Emergencia con las mismas condiciones que el Decreto 675		x	Larrea
21/01/2008	No. 916	Equiparación de remuneraciones al personal en servicio activo y pasivo de la Policía Nacional		x	Bustamante
01/04/2008	No. 1002	Se renovó el Estado de Emergencia con las mismas condiciones que el Decreto 677		x	Bustamante
22/05/ 2008	No. 1107	Creación de la Unidad de Ejecución Especializada		x	Bustamante
30/05/2008	No. 1118	Renovase el estado de emergencia en las Policía Nacional del Ecuador y de la Unidad Ejecutora Especializada del Plan de Seguridad Ciudadana.		x	Bustamante
05/02/2009	No. 1573	Reformas a la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, tales como: establecimiento de nuevos organismos de control, procedimiento para la importación y fabricación armas		x	Jalkh
02/09/09.		Se envía a la Asamblea el proyecto de Ley Reformatoria al Código Penal y Código de Procedimiento Penal para la Tipificación y Juzgamiento de los Delitos Cometidos en el Servicio Militar y Policial.		x	Jalkh
30/09/2009	No. 82	Estado de Excepción por 60 días ante la agresión del crimen organizado, sin suspensión de derechos, en las ciudades de GUAYAQUIL, QUITO Y MANTA.	x		Jalkh

30/11/2009	No. 167	Se renueva por 30 días el Estado de Excepción en Quito, Guayaquil y Cuenca	x		Jalkh
30/06/2010	No. 410	Cambia el nombre de Ministerio de Gobierno, policía, cultos y municipalidades por Ministerio del Interior.		x	Jalkh
30/09/2010	No. 488	Decreta Estado de Excepción a nivel nacional por sublevación policial. Se autoriza a los militares a participar en actividades de seguridad interior	x		Jalkh
	No. 493.	Renovación del Estado de Excepción por sucesos del 30 de septiembre	x		Jalkh
09/10/2010	No. 500	Renovación del Estado de Excepción por 60 días, para permitir la movilización de las Fuerzas Armadas en actividades de Seguridad Interior y en la protección de la Asamblea Nacional.	x		Jalkh
07/12/ 2010		Ejecutivo remite a la Asamblea un proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, para que las FF.AA. puedan participar en asuntos de seguridad interna y combatir la delincuencia.	x		Jalkh
09/04/2011	No. 727	Decreta Estado de Excepción en el Cantón Quito, para que los Militares protejan las instituciones de la Asamblea Nacional.	x		Jalkh
		Durante todo el 2011, por medio de decretos se declara en Estado de excepción a todas las instancias de la Asamblea Nacional.	x		Jalkh
16/07/2009		Presidencia envía a la Asamblea el Proyecto de Reforma al Código Penal, Código de Procedimiento Penal y Leyes Conexas. Presidente de la República.	x		Jalkh
20/12/2010		El Gobierno ordena incrementar los operativos militares anti delincuenciales en Guayaquil y Quito por el incremento acelerado de la inseguridad.	x		Jalkh

17/01/2011	No. 632.	Decreta que la representación legal, judicial y extrajudicial de la Institución Policial pase al Ministerio del Interior.	x		Vera
21/02/2011	No. 669	El Presidente Declara que se llevará a cabo la consulta popular y referéndum para enmendar la constitución, el sistema de justicia y temas de interés general.	x		Vera
23/05/2011	No. 784	El Ministerio del Interior asume las competencias de la Unidad de Ejecución Especializada.	x		Vera
06/05/2011	decreto 749	Decreta el traslado del control de armas al Consejo Sectorial de Seguridad.	x		Vera
04/10/2011		El Ejecutivo remite a la Asamblea el proyecto de Ley del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana			Serrano
29/12/11	No. 988	Creación del Servicio Integrado de Seguridad. ECU 911. Este servicio estará bajo la Secretaria Técnica del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.		x	Serrano
14/10/2011		Presidencia envía a la Asamblea la propuesta de Ley del Código Orgánico Integral Penal. Presidente de la República	x		Serrano

Elaboración propia. Fuente: Sitio web de Registro Oficial, Asamblea Nacional, y Presidencia.