

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2023- 2024

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

El crimen organizado y la estrategia del estado ecuatoriano durante el periodo 2017-2023

Hernán Eduardo Gallegos Unda

Asesor: Osmel Alejandro Hernández Luis

Lector: Carlos Miguel Rodríguez de Caires

Quito, agosto de 2024

Índice de contenidos

Agradecimientos.....	7
Introducción	8
Capítulo 1. El diseño de políticas	10
1.1 Marco Analítico del Diseño de Políticas.....	10
1.2 Instrumentos NATO.....	11
1.3 Puesta en agenda	12
1.4 Formulación de políticas públicas.....	14
Capítulo 2. Entendiendo el problema del crimen organizado en el Ecuador	17
2.1 El crimen organizado	17
2.2 Estructuración del problema.....	18
2.3 Argumentación teórica de respaldo a la Hipótesis	27
2.4 Puesta en agenda de la política de seguridad frente al crimen organizado	29
2.4.1 Instrumentos de información.....	29
2.4.2 Instrumentos de autoridad	30
2.4.3 Instrumentos de organización.....	31
2.4.4 Instrumentos de tesoro	32
2.5 Formulación de la política de seguridad frente al crimen organizado	33
2.5.1 Instrumentos de información.....	33
2.5.2 Instrumentos de autoridad	34
2.5.3 Instrumentos de organización.....	36
2.5.4 Instrumentos de tesoro	38
Capítulo 3. Análisis del accionar de los gobiernos contra el crimen organizado	40
3.1 Análisis de Congruencia del Gobierno de Lenin Moreno 2017-2021	40
3.2 Análisis de congruencia del Gobierno de Guillermo Lasso 2021-2025.....	41
Conclusiones	44

Recomendaciones	46
Referencias.....	48
Anexos	51

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 2.1 Tasa de pobreza.....	18
Gráfico 2.2 Coeficiente de Gini	19
Gráfico 2.3 Tasa de muertes violentas	22
Gráfico 2.4 Producción de cocaína	23
Gráfico 2.5 Países con mayores niveles de exportación de droga hacia Europa	25
Gráfico 2.6 Histórico del presupuesto de la policía nacional.....	38
Gráfico 2.7 Histórico del presupuesto del centro de inteligencia estratégica	39

Mapas

Mapa 2.1 Relación entre narcotráfico y homicidios en Ecuador	24
--	----

Anexos

Anexo 1 Instrumentos de puesta en agenda	51
Anexo 2 Instrumentos de formulación	55

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesina

Yo, Hernán Eduardo Gallegos Unda, autor de la tesina: “El crimen organizado y la estrategia del Estado ecuatoriano durante el periodo 2017-2023” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que le he elaborado para obtener el título de Especialista en Diseño de Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, agosto de 2024



Firma

Hernán Eduardo Gallegos Unda

Resumen

El problema desarrollado en el trabajo se refiere a la eficacia de la política de seguridad del Estado ecuatoriano frente al crimen organizado en el periodo 2017-2023 que comprende dos gobiernos. Las organizaciones de delincuencia organizada durante el periodo de estudio se convirtieron en la primera afrenta y motivo de preocupación para la sociedad y el gobierno ecuatoriano. Por lo que su estudio es fundamental para poder emitir recomendaciones de política coherentes con la realidad y el contexto ecuatoriano.

El trabajo emplea el marco analítico del diseño de las políticas públicas para el desarrollo de la investigación. Se tiene entonces como premisa la búsqueda de las fuerzas causales que motivan la adopción de los objetivos de la política, así mismo se examinan los instrumentos de política que dan cuenta de la existencia de distintas entidades en el proceso de políticas.

La investigación indaga en la pregunta: ¿Qué factores explican la limitada eficacia de la política de seguridad diseñada por Ecuador en su lucha contra el crimen organizado durante el periodo 2017 a 2023? Teniendo en cuenta el mecanismo causal se genera la hipótesis que respalda la idea que se genera en torno a que una fuerte institucionalización de los organismos del Estado produce una reducción del crimen organizado.

Los hallazgos encontrados dan cuenta de la existencia de un cambio notorio en el diseño de la política de seguridad adoptada por los dos gobiernos del periodo de estudio. Se hace referencia a cómo distintos estilos de gobierno adoptan objetivos de la política, por un parte un gobierno expone a la seguridad como una discusión relevante que afecta a toda la ciudadanía y por lo tanto requiere de un conjunto de recursos de información, autoridad, tesoro y organización muy específicos para contener al crimen organizado. Por otra parte, el segundo periodo de gobierno no le da mucha relevancia al problema público, se estigmatiza la problemática por regiones y sectores de la sociedad, por lo tanto, se modifican los instrumentos y el manejo de la política de seguridad.

Agradecimientos

Quiero agradecer primeramente a Dios por darme la oportunidad de vivir y poder desarrollar todos los proyectos que me he trazado y seguiré trazando. A mis padres Hernán y Lupe porque han sido mi fortaleza y el ejemplo más grande, a mis hermanas por apoyarme siempre y creer en mí. A todos los amigos y familiares más cercanos pues son el mejor aliciente en momentos difíciles. A Carolina por su ayuda en todo momento.

Introducción

El crimen organizado transnacional ha desarrollado sus actividades a nivel regional desde hace décadas, mayoritaria y específicamente en el negocio del narcotráfico. Las operaciones de estas bandas han creado grandes organizaciones llamadas carteles. Dichas organizaciones han aprovechado una serie de debilidades a nivel operativo, institucional, financiero y de otros indoles por parte de los Estados para el beneficio de sus operaciones.

Con respecto a lo mencionado se añade la capacidad de producción de coca en los países limítrofes al Ecuador, a esta situación se le suma un alto nivel de demanda por parte de países desarrollados, lo que ha resultado atractivo para las organizaciones criminales. Al respecto se señala lo siguiente por parte de la presidencia de la Republica

la mayor producción de arbusto de coca está ubicada en países vecinos, mundialmente la mayor demanda de cocaína se encuentra en Estados Unidos de América y Europa, lo que acarrea que los grupos delictivos buscan operar en Ecuador para asegurar su acceso a la denominada “Ruta del Pacífico oriental” de drogas ilícitas (Decreto ejecutivo 411 2022).

En el caso ecuatoriano las bandas organizadas han planteado al país como un centro logístico de distribución de droga aprovechando el máximo de producción en los países vecinos en 2020, su cercanía y las múltiples salidas al mar que se tiene a través de puertos marítimos. Al respecto la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha señalado lo siguiente

La producción de cocaína alcanzó un máximo histórico en 2020, con un crecimiento del 11% respecto a 2019, alcanzando las 1.982 toneladas. [...] Casi el 90% de la cocaína incautada a nivel mundial en 2021 fue traficada en contenedores y/o por mar. Los datos sugieren que el tráfico de cocaína se está expandiendo a otras regiones fuera de los principales mercados. (UNODC 2022)

Como otro elemento importante para el análisis de la investigación se tiene a la actuación de los dos gobiernos durante el periodo de estudio y el desarrollo de la estrategia en contra del crimen organizado. El Estado ajusta los objetivos de la política de seguridad a través de los planes de desarrollo para cada periodo de gobierno. Estos documentos son la base para sustentar los planes nacionales, específicos, estratégicos, entre otros, inmersos en materia de seguridad ciudadana. Los organismos del Estado deben articular su accionar considerando las directrices del plan nacional para el desarrollo de las estrategias para combatir a las organizaciones de delincuencia organizada. Es por las razones antes expuestas que resulta

imprescindible el estudio de los instrumentos de la política puesto que serán los datos que permitan evidenciar el accionar público.

El periodo de estudio, comprende dos gobiernos, el primero de ellos desde el año 2017 al 2021 correspondiente al mandato del ex presidente Lenin Moreno y el segundo desde el año 2021 a 2023 cuyo mandato se sucedió por parte del ex presidente Guillermo Lasso. Las diferencias en las corrientes ideológicas entre ambos ex presidentes fue bien marcada, sin embargo, es menester se este trabajo proceder al estudio en detalle de los lineamientos en la política de seguridad frente al crimen organizado para cada periodo, analizando los instrumentos en cada proceso de política, más específicamente puesta en agenda y formulación de la política.

Como elemento de importancia para el desarrollo de la tesina se procederá a la revisión de la evidencia empírica que sirva como elemento de análisis para las posibles explicaciones del mecanismo causal. Así mismo se abordará un estudio de caso y se utilizarán fuentes de información primaria y secundaria. Así es como, en primer lugar, se deben identificar los trabajos desarrollados por distintos autores que contengan información referente al problema planteado puesto que servirán de referencia para la elaboración de la investigación.

Seguidamente se elabora la síntesis de la información proveniente de diversas fuentes teniendo en cuenta la repercusión de los investigadores en el campo de la política nacional de seguridad contra el crimen organizado. Una vez realizada la síntesis se procede a utilizar el pensamiento crítico para el análisis y comprensión de los textos encontrados en materia de seguridad en el Ecuador y de esta forma se tendrá una comprensión más razonada de los hechos y el contexto donde se desarrolla la política.

La pregunta de investigación del trabajo es la siguiente: ¿Qué factores explican la limitada eficacia de la política de seguridad diseñada por Ecuador en su lucha contra el crimen organizado durante el periodo 2017 a 2023? Se pretende de esta manera indagar acerca del accionar del gobierno durante el periodo de estudio para buscar posibles falencias en la estrategia del gobierno y poder emitir recomendaciones específicas basadas en los hallazgos encontrados.

Por su parte la hipótesis que se sostiene hace referencia a la institucionalización como factor de incidencia en la disminución del crimen organizado en el país. En otras palabras, se requiere indicar la relación entre el *explanans* o elemento causal que pretende dar cuenta del *explanandum* que hace referencia al hecho que se busca dar explicación.

Capítulo 1. El diseño de políticas

1.1 Marco Analítico del Diseño de Políticas

La complejidad, desorganización y anarquía característicos de la naturaleza de los problemas públicos del mundo real son los mayores retos que deben enfrentar los diseñadores de las políticas públicas en la actualidad. Es por esta razón que quienes encaran las distintas complejidades que acarrear los problemas deben sustentar su accionar con base en teorías, es cuando el marco analítico de las políticas permite plantear teorías de rango medio como posibles fundamentos en la discusión acerca de las soluciones a los problemas públicos que los gobiernos implementaran.

La causalidad, instrumentación, intervención y evaluación se encuentran presentes en todas las etapas del proceso de las políticas y bajo el enfoque realista es menester de esta investigación realizar la búsqueda y análisis de los factores que explican la limitada eficacia de la política de seguridad diseñada por Ecuador en su lucha contra el crimen organizado en el periodo 2017-2023. Capturando de esta manera los elementos empíricos directamente observables, como aquellos no observables y por lo tanto deducibles mediante información empírica rastreable. Al respecto Fontaine se señala “Nuestra investigación se basa en un enfoque realista del marco de diseño de políticas lo que significa que estamos interesados en las fuerzas causales que actúan durante el proceso que vincula la adopción de una agenda política con un resultado político” (Fontaine et al. 2023, 13).

Es imprescindible destacar en este punto las características específicas del marco de diseño de las políticas según Fontaine: a) “La causalidad está, ante todo, relacionada con la estructuración del problema, lo que justifica la decisión de comenzar con el establecimiento de la agenda” (Fontaine et al. 2023). b) la instrumentación se equipará con la planificación estratégica en un sentido más abarcador, se comprende de esta manera una serie de acciones a través de las cuales el gobierno avanza desde lo teórico que considera necesario, deseable o preferible, hacia lo que es verdaderamente factible o aceptable desde una perspectiva empírica. c) la evaluación se trata de lo que los actores estatales y no estatales consideran bueno o malo, así como la apreciación del proceso causal que conlleva a un resultado de política. d) la intervención se puede precisar como el conjunto de actividades en las que se combinan las interacciones políticas y la coordinación infra estatal como un solo ente al que se refiere como gobernanza.

Como se había mencionado anteriormente el enfoque realista del marco de diseño de políticas tiene como premisa la comprensión profunda de la realidad, es decir del contexto en donde las políticas públicas son formuladas y ejecutadas. Se reconoce igualmente la complejidad inherente al proceso de diseño de políticas, considerando las dinámicas institucionales, sociales, políticas, y económicas del entorno. En resumen, según Fontaine, se basa en una comprensión contextualizada y holística de las realidades en un contexto dado, considerando de esta forma la importancia de adaptar las políticas públicas para lograr obtener resultados aceptables.

Con respecto al contexto y los mecanismos causales para el diseño de políticas Fontaine se señala lo siguiente “En definitiva, el resultado proveniente de entre el contexto y mecanismo depende de la coherencia del diseño institucional del modo de gobernanza. Nuestro argumento es que cuanto más consistente sea el modo de gobernanza (desde la perspectiva institucional), más efectivo será el resultado de la política” (Fontaine et al. 2023,21).

Es momento de precisar a qué se refiere el mecanismo causal “es, por definición un objeto detectable pero no observable, que no puede reducirse a la suma de variables intervinientes u observaciones de procesos causales” (Fontaine et al. 2023, 18). Este mecanismo tiene básicamente cinco elementos constitutivos según Fontaine: a) la puesta en agenda se refiere al proceso mediante el cual los problemas públicos pasan a formar parte de la agenda del gobierno, entendiendo que existen un número significativo de dichos problemas por lo tanto unos deben ser priorizados sobre otros debido a la necesidad de intervención y no todos son seleccionados para que el gobierno actúe. b) la formulación de la política es el conjunto de actividades que identifican y eligen los medios para la resolución de un problema, elemento u objeto de las políticas. c) según Alexander la coordinación de la política es un proceso mediante el cual se toman decisiones y a su vez es un resultado de ese proceso. d) las interacciones políticas hacen referencia a las relaciones que existen entre actores del gobierno y los no estatales, pueden ser colaborativas o de control. e) los resultados de política son aquellos que buscan ser alcanzados como propósito de la política misma.

1.2 Instrumentos NATO

Los instrumentos NATO son los recursos con los que el Estado cuenta, en este sentido permiten dar cuenta de la existencia del proceso de políticas, y de las actividades anteriores. De esta manera se debe recolectar la información necesaria para el desarrollo de la investigación. “Los instrumentos de políticas públicas constituyen los recursos del Estado que

están a disposición del gobierno para formular, implementar y evaluar una política” (Fontaine 2021, 27). Son cuatro instrumentos que son indispensables para comprobar la existencia de la política y se rastrean en función de comprender el accionar público en las distintas materias de Estado con el fin de determinar sus posibles debilidades o fallas “Los instrumentos se pueden agrupar en cuatro tipos de recursos: la información, la regulación, el tesoro (presupuesto) y la organización administrativa” (Fontaine 2021 27).

Según Fontaine los instrumentos de nodalidad (Información) son aquellos con capacidad para usar y transformar información, Autoridad (Normatividad) hace referencia al uso del poder legal del Estado para ordenar o prohibir comportamientos, Tesoro (Recursos económicos) tienen capacidad para aportar recursos y designar presupuesto, y por último los de Organización (Instancia de coordinación) poseen la capacidad para llevar a cabo la acción a través de las organizaciones. Es tarea de la investigación el rastreo de los distintos instrumentos presentes en la política de seguridad frente al crimen organizado.

Posteriormente, una vez recolectada la información referente a los instrumentos de política, se debe realizar el estudio de toda la evidencia encontrada para de esta manera organizar, observar y analizar los datos hallados. Después de efectuar este proceso se puede concluir si la hipótesis planteada se afirma con evidencia comprobable o si por el contrario se desmiente y se puede deducir la existencia de otros supuestos que explicarían de una forma distinta el fundamento de la investigación.

1.3 Puesta en agenda

El proceso de las políticas es ciertamente complejo, antes de pasar a la puesta en agenda es necesario la identificación problema público, la definición del problema parte de la concepción por un parte de la población de un hecho que afecta negativamente a la comunidad o grupo objetivo, posteriormente es necesaria la intervención por parte de Estado y sus organismos. La dificultad con respecto a la intervención del gobierno es que sus funcionarios de todos los niveles conciben el problema público desde interpretaciones personales lo que denota un alto grado de subjetividad al momento de la toma de decisiones.

El modelo de la caneca de basura hace referencia a la existencia de una multiplicidad de opciones en donde las decisiones son erráticas e imprevisibles. En este modelo los actores varían su interpretación de la problemática para justificar las decisiones que toman luego de hacerlas. “Los procesos de decisión se parecen a una “caneca de basuras” en la cual, sin orden

aparente, se encuentran actividades, procedimientos, reglas formales e informales, estrategias, problemas y soluciones” (Ordóñez-Matamorros 2013, 46).

Con respecto a la caracterización de los problemas públicos según Ordoñez (2013), se presentan a continuación: a) la interdependencia de los problemas de políticas públicas, se hace referencia a que los problemas de un área en específico inciden frecuentemente a problemas de otras áreas. b) la subjetividad de los problemas de política pública, como se mencionó anteriormente parte del juicio humano en cuanto a interpretaciones, creencias y valoraciones personales. c) la artificialidad de los problemas de política, parte de la idea de que todos los hechos que se consideran negativos para la sociedad no son necesariamente considerados como problema, de esta manera el problema público puede ser el resultado de un proceso de problematización. d) dinámicas de los problemas de política pública, se entiende que, tanto los problemas públicos como las soluciones no son estáticos y evolucionan al transcurrir el tiempo, es decir se pueden transformar. e) Incorporación de elementos técnicos como políticos, se refiere a que debido a la complejidad de los problemas públicos es necesaria la intervención de personal y herramientas especializadas en distintas disciplinas para generar soluciones más adecuadas.

Según Jan Kooiman (2005) la comprensión de la naturaleza y características de los problemas públicos en cuanto a su carácter estratégico, dinámico, subjetivo y sistémico ayudan a los especialistas en diseño de políticas públicas a evitar posibles malgastos de recursos humanos y económicos, así como el costo político de no atender adecuadamente una situación problemática para la ciudadanía.

Es momento de considerar los tipos de problemas públicos según Dunn (2004), estos se pueden tipificar en simples y complejos. Los problemas simples se reflejan cuando existe un número limitado de tomadores de decisión, así como un número pequeño de alternativas, existe un alto grado de consenso entre los actores involucrados, un resultado que podría definirse como acertado, y probabilidades de éxito fracaso calculable. Por otra parte, los problemas complejos tienen como característica la existencia de un número considerable de tomadores de decisión, las opciones de solución son ilimitadas y los resultados de este tipo de problemas son dudosos.

De la misma manera el autor Dunn (2004) presenta los problemas estructurados que hacen referencia a la existencia de un consenso en normas y valores sociales, así como también en la capacidad que tiene el Estado para solucionar los problemas. Cuando se habla de un problema

moderadamente estructurado se refiere a que no existe capacidad del Estado en cuanto a la resolución del problema público, pero existe consenso en cuanto a normas y valores sociales. Finalmente, los problemas no estructurados no cumplen con ninguna de las condiciones, ya que no existe consenso en valores y normas sociales y tampoco se tiene la certeza en cuanto al éxito en la intervención por parte del Estado.

Luego de que se identifica y define un problema como público, no necesariamente pasa a estar en la agenda del gobierno, no todos los problemas públicos se perciben como tales ante el gobierno y por lo tanto no pasan a formar parte de su agenda. En este punto cabe destacar la existencia de los distintos tipos de agenda según Roth (2014), por una parte, en la agenda pública se encuentran las numerosas temáticas que se discuten en el campo de lo público. Por otra parte, la agenda política contiene en menor número los asuntos públicos que se discuten desde una perspectiva política. Con respecto a la agenda gubernamental y de manera mucho más reducida se encuentran los asuntos públicos que logran la atención de los tomadores de decisión y son ordenados en forma prioritaria y son en esencia aquellos problemas en los que el gobierno tiene la potestad para realizar alguna acción o por el contrario no hacer nada.

La teoría de las corrientes múltiples busca responder a la interrogante de ¿por qué unos problemas tienen preferencia sobre otros en la inscripción de la agenda? Kingdom (1984) plantea que un tema se prioriza sobre otro cuando convergen tres corrientes. En primer lugar, cuando se considera que se debe hacer algo con determinada situación, es decir se considera un problema. En segundo lugar, la corriente política se caracteriza por la dinámica de las fuerzas políticas, del gobierno, los acuerdos y consensos realizados. En tercer lugar, la corriente de las alternativas maneja las soluciones que pueden ser viables para los problemas. Cuando las tres corrientes antes expuestas convergen se crea una ventana de oportunidad que suele estar ligada al nivel de institucionalización y dinámica de la sociedad, “llega el momento, la oportunidad, en el cual estas corrientes se juntan. Un problema encuentra su solución adecuada y el contexto político permite que se interese en él: una ventana de política (policy window) se abre” (Roth 2014, 133).

1.4 Formulación de políticas públicas

La formulación de las políticas es un proceso en el cual los tomadores de decisión desarrollan estrategias con las que se realizara el abordaje del problema público. En esta etapa clave del proceso de las políticas se realiza la evaluación de las soluciones que son posibles aplicar y posteriormente se diseña la política por medio de planes, programas y otros elementos que

permitirán el desarrollo de lo estipulado. Según Peters (2016) posee cuatro componentes, a) la causalidad que se refiere a los elementos que explican el problema público. b) La instrumentación requiere la selección del mix más apropiado para el desarrollo de la política pública. c). la intervención se refiere a la forma en la que el gobierno ejecuta la política d) la evaluación da cuenta del cumplimiento de los objetivos de política.

Dentro de la formulación de las políticas se contemplan ciertas actividades para su concesión: la identificación de los actores, la definición de los objetivos de la política, la cuantificación de los recursos necesarios y el desarrollo de la estrategia para la implementación.

En este sentido es apropiado abordar la influencia de los actores que intervienen en la estrategia del Estado. En primer lugar, es competencia absoluta del gobierno la elaboración de la política que se desarrolla en materia de seguridad a través del Ministerio del Interior, por lo tanto, se concibe como actor principal. Existe una participación predominante del Estado a puerta cerrada de las decisiones que se toman en materia de seguridad debido al carácter confidencial de la información suministrada por los organismos del gobierno con una lógica de sigilo de los datos obtenidos. Se demuestra de esta manera una dirección vertical Top Down de la política.

Para el desarrollo de las políticas es primordial entender el concepto de estilo de política para poder entender porque algunos gobiernos adoptan ciertas directrices y otros optan por seguir otro camino. Para este fin “se define estilo de política como la interacción entre (a) el enfoque del gobierno para la resolución de problemas y (b) la relación entre el gobierno y otros actores en el proceso de políticas” (Richardson et al 2013, 13).

Los distintos estilos de política que implementan los gobiernos vienen dados por la orientación planteada en los planes de gobierno. De esta manera es crucial que, al momento de generar soluciones que se plantean en los documentos, se defina una participación por parte de distintos sectores de la sociedad, así como también de la academia y distintas organizaciones sociales y fundaciones que trabajan para mitigar ciertos problemas públicos.

Al respecto se señala “Los estilos de política afectan significativamente la implementación de políticas. Los gobiernos con un enfoque consultivo y cooperativo tienden a experimentar menos resistencia y mayor efectividad en la ejecución de políticas en comparación con aquellos que adoptan un estilo más jerárquico y autoritario” (Dyson y Richardson, 1982).

La participación de diversos actores de la sociedad es fundamental para dotar de legitimidad al accionar público en las decisiones que el Estado implementara a futuro como soluciones a problemas de la sociedad.

De igual forma las características intrínsecas de cada periodo en el que los gobiernos desarrollan sus políticas marcan los estilos de gobierno. Elementos claves como el contexto, las condiciones sociales, económicas y políticas del país determinan el accionar de cada equipo de gobierno para tratar los problemas públicos. Es importante destacar que “Los estilos de política no son estáticos; evolucionan con el tiempo en respuesta a cambios en el entorno político, económico y social. Sin embargo, las características fundamentales y las trayectorias históricas continúan influyendo en cómo los gobiernos abordan la creación de políticas” (Richardson 2013).

El trabajo que desarrollan los gobiernos para contrarrestar los problemas sociales según Richardson tienen varios componentes, a) la evolución natural de los estilos de política descrita en el párrafo anterior, b) la influencia de los factores históricos y culturales, explica que distintos estilos de política se encuentran arraigados en tradiciones culturales y administrativas propias de cada país, es así como se ajusta el enfoque hacia la formulación de políticas, c) la adaptación y continuidad a la que hace referencia Richardson explica que los distintos estilos de política se adaptan al contexto pero, que las características fundamentales perduran en el tiempo, esto se debe a la persistencia de estructuras institucionales y patrones del comportamiento político que han sido establecidos, d) con respecto al impacto en la eficiencia y la efectividad, se establece que durante el proceso de adaptación de un estilo de política para adecuarse a los cambios se puede suceder que exista una influencia en la efectividad de la implementación de las políticas, e) Richardson utiliza un enfoque comparativo entre países, para destacar como enfrentando problemas similares, los gobiernos desarrollan diferentes respuestas políticas basadas en los contextos históricos y culturales únicos.

Lo anteriormente descrito proporciona una comprensión más profunda de la manera en que los estilos de política se forman y mantienen, así mismo la idea de cómo evolucionan y se adaptan en respuesta a los desafíos contemporáneos y el contexto político, social y económico de los países.

Capítulo 2. Entendiendo el problema del crimen organizado en el Ecuador

Para el desarrollo de la investigación es vital el estudio del crimen organizado y la estructuración del problema para posteriormente analizar el accionar del Estado ecuatoriano.

2.1 El crimen organizado

El problema público a desarrollar en el siguiente trabajo de investigación hace referencia a la limitada eficacia del Estado en el periodo 2017-2023 frente al crimen organizado. En este lapso, los grupos de delincuencia organizada (GDO) han emergido como la principal amenaza para la sociedad en Ecuador. El problema público contemplado es de naturaleza compleja ya que abarca una multiplicidad de elementos para su análisis, por lo tanto, no pueden ser enteramente abordados en esta investigación. Este trabajo se centra en analizar las causas y consecuencias del crimen organizado en Ecuador, evaluando el contexto nacional, la actuación estatal con los instrumentos de política pertinentes para cada proceso de política, y concluyendo con recomendaciones de política.

El crimen organizado o GDO en el Ecuador constituyen un problema de gran envergadura que han tenido que afrontar los últimos dos gobiernos ecuatorianos específicamente en el periodo 2017-2023 de los expresidentes Lenin Moreno y Guillermo Lasso respectivamente. Su capacidad de acción y su rápida dinámica de ampliación en el territorio nacional han convertido a las organizaciones criminales en una verdadera amenaza a la seguridad ciudadana y estatal, por lo que es crucial el estudio de las causas que contribuyen el desarrollo del crimen organizado en la República.

Para comprender el problema publico debemos empezar por entender que significa el crimen organizado, al respecto se señala:

Por grupo delictivo organizado se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o tipificados con arreglo a la presente convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (UNODC 2004).

Durante la última década, el crimen organizado en Ecuador ha evolucionado más allá de lo que tradicionalmente se había definido en la Convención de Palermo y se ha transformado en actores armados no estatales. Según Laborie citado en Rivera y Sansó-Rubert Pascual (2021, 31) “son organizaciones contendientes que no están dentro de las fuerzas de seguridad

formales (estatales) que mantienen una lucha armada, con capacidad de control, de mando y de disciplina sobre el colectivo”.

2.2 Estructuración del problema

Cuando se hace referencia a las causas que tienen origen estructural se menciona a la pobreza como un factor sistémico y muchas veces propio de la dinámica social como primer disparador en lo referente al cometimiento de delitos, ya que las personas que delinquen encuentran en el crimen su modus vivendi.

En referencia con lo anterior, se debe sustentar la pobreza con datos estadísticos para el análisis durante el periodo de estudio en el Ecuador. Se puede apreciar en el siguiente gráfico según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la pobreza por ingresos para el cierre del año 2017 a nivel nacional se ubicó en 21.5%, con respecto al año 2023 se ubicó en 26% con un crecimiento porcentual de 4.9 puntos en un periodo de seis años.

Gráfico 2.1 Tasa de pobreza



Fuente: elaboración propia en base a los datos del INEC.

De igual manera la desigualdad social se ubica dentro de las posibles causas del cometimiento del aumento del crimen organizado en el país. El Ecuador ostentaba un índice de Gini para el año 2017 que se ubicaba en 0.43 y para finales de 2023 fue de 0,457. Cabe destacar que Latinoamérica se ubica entre las regiones más desiguales del mundo, y el Ecuador ocupa actualmente el tercer lugar en los países más desiguales de Latinoamérica. “Numerosos investigadores han afirmado que los elevados niveles de homicidios y delincuencia están altamente asociados con la desigualdad social” (Pratt y Godsey, 2003; Liem y Pridemore, 2012; Soares y Naritomi, 2010 citados en Dammert et al, 2024).

Gráfico 2.2 Coeficiente de Gini



Fuente: elaboración propia en base a los datos del INEC.

En este punto es importante destacar que durante el periodo de estudio de esta investigación se desarrolló la pandemia COVID-19, la organización mundial de la salud declaró el 30 de enero de 2020 emergencia de salud pública de importancia internacional, esta condición se mantuvo hasta el 5 de mayo de 2023 y afectó los indicadores antes mencionados como se puede apreciar en los gráficos con respecto a la pobreza y desigualdad.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), millones de personas se sumaron a la pobreza en el periodo de duración de la pandemia COVID 19 en detrimento de muchos programas sociales que habían mejorado condiciones de vida en América latina. Al respecto se señala lo siguiente “Ello supone que el total de personas pobres ascendió a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontraron en situación de pobreza extrema, 8 millones más que en 2019” (CEPAL 2021).

Como segundo elemento de discusión es momento de realizar un análisis de las condiciones de vida del conjunto de personas que integran los GDO a nivel nacional. La inserción de este conjunto de la población al crimen organizado tiene orígenes que se explica desde la inaccesibilidad a servicios básicos como alcantarillado, agua potable, electricidad, así como también a condiciones necesarias para cualquier ser humano como el acceso a una vivienda digna, salud y educación de calidad que les permita lograr el desarrollo integral como persona y en segundo lugar les brinde herramientas que les permita el ingreso al mercado laboral formal del país.

El desempleo en el sector más necesitado de la población, específicamente entre los jóvenes es un disparador para que los grupos de delincuencia organizada recluten a un vasto sector de la población. Según varios estudios las personas que se insertan en las estructuras del crimen organizado poseen características similares, en cuanto a: consumo de drogas, precaria situación económica, problemas sociales y psicológicos, altos niveles de deserción escolar, bajos niveles de escolaridad, entre otros. La población juvenil conforma el grueso de los integrantes de las bandas organizadas en el país siendo la situación familiar un factor determinante en el ingreso de los jóvenes a los GDO “Encontramos una tendencia clara en la relación entre los factores familiares con la delincuencia, siendo los primeros condicionantes de las acciones delictivas” (Figuerola et al. 2011, 121).

Se debe discutir la posible relación entre el desempleo y el aumento del crimen para el periodo de estudio en el Ecuador. Al respecto se señala “Al hacer el análisis de correlación se mostró con evidencia estadística contundente de que hay una alta correlación entre las variables de crimen con el desempleo” (Carrera et al. 2019, 293). El estudio indica que al subir el índice de desempleo igualmente se incrementa el índice de delincuencia.

El sistema penitenciario es un tema que se debe abordar para analizar la problemática del crimen organizado. Puesto que “el Estado indico a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que las cárceles en donde han ocurrido los hechos violentos de esta crisis carcelaria, están siendo dominadas por grupos del crimen organizado –incluso vinculados con bandas internacionales” (CIDH 2022, 10). Es por lo antes expuesto que se puede afirmar que la función primaria de las cárceles del país como entes de rehabilitación social se ha trastornado y se han convertido en sitios donde se reproduce exponencialmente la criminalidad ante la ausencia de condiciones favorables para los PPL, se estima que existe una sobrepoblación equivalente al 30% de la capacidad instalada para los privados de libertad que hacen vida en todas las cárceles del país. El Estado ha tomado medidas reactivas y coercitivas que han centrado su accionar en el control de las instituciones con el uso de la fuerza de los organismos del Estado, pero solo han sido medidas paliativas ante la ausencia de una política pública eficiente que trate las causas del problema del sistema penitenciario.

En otro orden de ideas, se han detectado problemas en cuanto a la entrada y la salida de grandes cantidades de cocaína al país. Dicha situación se refiere a las debilidades que se encuentran en primer lugar, con respecto al ingreso terrestre por pasos fronterizos al Ecuador de la droga colombiana que según Cubides provienen de Nariño y Putumayo y del Perú desde

Alto Hulluanga y Valle de los Rios “hasta 2019, se registraron más de 70 pasos fronterizos no autorizados (vías de primer, segundo y tercer orden) entre Ecuador y Colombia, que facilitan el transporte y el abastecimiento de insumos para la producción de sustancias ilícitas” (Rivera y Bravo 2020, 22), La situación antes expuesta ha permitido a las estructuras criminales el almacenamiento en las provincias costeras del lado ecuatoriano.

la frontera colombo- ecuatoriana modificó la condición histórica del Ecuador como país irrelevante en el tránsito y almacenamiento [...] Ante una evidente ausencia de control en las fronteras, el fenómeno criminal internacional parecería prosperar mejor en una situación donde las políticas emprendidas por los Estados para mitigar la problemática son débiles y la cooperación bilateral es limitada (Rivera y Bravo 2020).

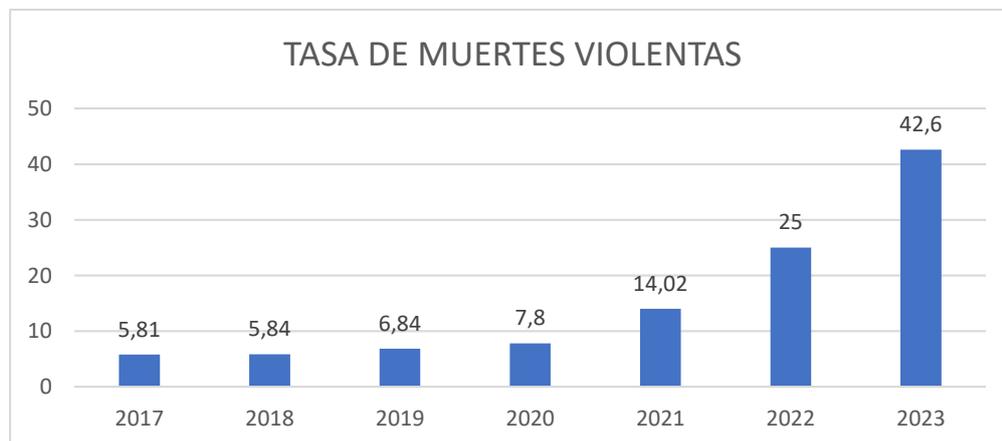
Como segundo elemento para el análisis y una vez realizado el ingreso y almacenamiento de la droga del lado ecuatoriano se tiene, la salida a través de contenedores mediante los mayores puertos del país ubicados en Guayaquil, Manta y Esmeraldas. Cabe destacar que la capacidad operativa de las autoridades portuarias les permite la inspección de uno de cada diez contenedores que se exportan hacia Centroamérica y Europa. Al respecto se señala “Si bien el país ha sido reconocido por sus controles, la ausencia de tecnología resulta un riesgo para la carga y, fundamentalmente, “estos controles no superan el 10 % de los contenedores que se encuentran en los puertos”” (Rivera y Bravo 2020, 24). Es así como se realiza la logística del traslado de la cocaína desde los países de origen Colombia y Perú hasta países de Europa y Centroamérica.

Es importante destacar que el incremento de organizaciones criminales en Ecuador, así como en otros países de América Latina, representa un fenómeno recurrente. Esto se debe a que dichas entidades han identificado y explotado las vulnerabilidades inherentes a Estados caracterizados por significativas debilidades institucionales y profundos problemas estructurales, lo cual ha facilitado la ejecución de sus operaciones a lo largo de la región. Desafortunadamente, los países latinoamericanos han sido perpetrados por el crimen organizado, particularmente a través del tráfico de drogas. Según Dammert et al. (2024, 16), “la región, en su conjunto, se halla involucrada en todas las etapas del mercado ilícito: producción, tráfico y consumo”.

Como primer elemento de discusión se presentan los datos del siguiente gráfico, en el que se analiza la tasa de muertes violentas cada 100 mil habitantes en el Ecuador. Para el periodo de estudio que comprende los años 2017-2023 se deben separar los periodos de Moreno desde el año 2017 al 2021 y el de Lasso del 2021 al 2023. Se puede apreciar en el primer periodo una

estabilización de la tasa en los primeros cuatro años de gobierno y una subida significativa en la tendencia para el cierre del periodo en el año 2021. Con respecto al periodo del ex presidente Guillermo Lasso desde el año 2021 se aprecia un incremento exponencial de la tasa en sus 30 meses de gobierno.

Gráfico 2.3 Tasa de muertes violentas



Fuente: elaboración propia en base a datos del ministerio del interior

El problema publico enmarcado en el contexto ecuatoriano tiene varios elementos que vale la pena analizar, en primer lugar, la interdependencia que posee el Ecuador con los países vecinos, al respecto se señala

el concepto de interdependencia [...] El fenómeno afecta a todos los actores del sistema cuando a) se comete en más de un Estado; b) se desarrolla en un Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planeación, dirección o control tiene lugar en otro; c) se concreta en un Estado, pero involucra a un grupo de delincuencia organizada comprometido con actividades criminales en más de un Estado y d) se materializa en un Estado, pero tiene repercusiones sustanciales en otro (Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, artículo 3.2 citado en Rivera y Sanso-Rubert 2021).

Es importante destacar que a pesar de que el Ecuador posee características similares con sus países hermanos en cuanto a geografía, cultura y dinámicas sociales, el país tiene muy pocos campos de cultivos de coca en su zona fronteriza, se explica desde varios aspectos:

la temprana desaparición del consumo ritual y cultural de los cultivos de coca en la administración colonial [...] la ocupación efectiva del territorio nacional en las fronteras ecuatorianas por las fuerzas estatales de seguridad, [...] y el tipo de organización y control comunitario indígena en grandes extensiones de territorio fronterizo, especialmente en la selva amazónica ecuatoriana” (Rivera y Bravo 2020).

El Ecuador no ha sido históricamente país destino si no de tránsito para la droga, sin embargo, en la última década se ha convertido en país de almacenamiento, distribución, y consumo de cocaína. “Hay mucha especulación en cuanto a la cantidad de droga que llega desde el vecino país, pero en 2019 las autoridades ecuatorianas le dijeron a InSight Crime que más de un tercio de la cocaína producida en Colombia pasaba por Ecuador” (Insight crime 2023).

Gráfico 2.4 Producción de cocaína



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del gobierno de Colombia

El crimen organizado encuentra al Ecuador como país privilegiado por su cercanía a Colombia. Al respecto se señala lo siguiente “el 30 % de los cultivos en Colombia se encuentran a menos de 20 km de la zona de frontera con Ecuador” (UNODC 2017, citado en Rivera-Rohn et al 2020).

Ecuador y Colombia comparten aproximadamente 568 kilómetros de frontera lo que hace de la vigilancia una labor ardua. Al respecto la UNODC ha señalado lo siguiente “El control y la vigilancia de fronteras son especialmente difíciles en áreas caracterizadas por una geografía inhóspita, [...] zonas despobladas o la frontera entre Colombia y Ecuador, con grandes extensiones de cadenas montañosas y selvas tropicales. Estas condiciones geográficas contribuyen a porosidad fronteriza” (UNODC 2023, 97).

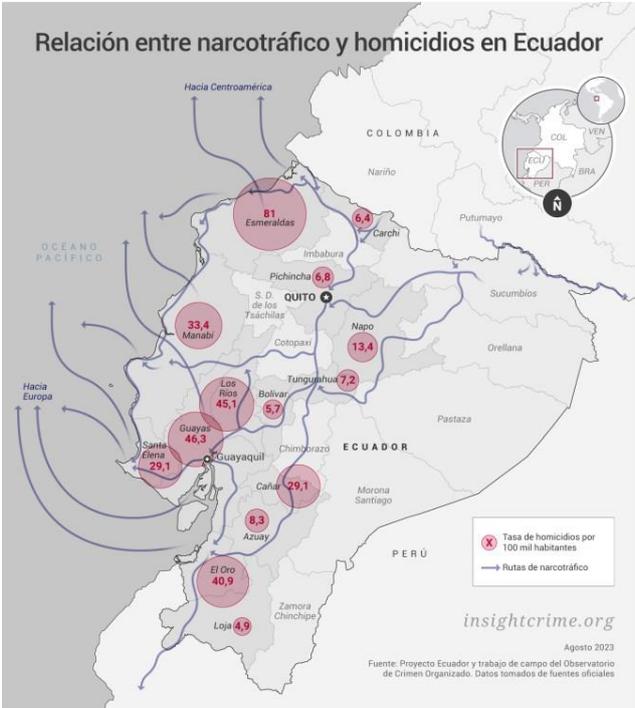
Siguiendo la misma línea de ideas se debe comprender la debilidad por parte del Estado ecuatoriano en cuanto a la vigilancia de los pasos fronterizos o caminos verdes, ya que toneladas de droga ingresan al país por vía terrestre, al respecto se señala “en Esmeraldas, provincia costeña, el narcotráfico ha producido una zona de paso que requiere de actores que desbrocen el camino (sicarios, mercado ilegal) así como también problemas típicamente interétnicos” (Carrión et al 2013, 34).

El Ecuador ha sufrido un proceso de conflicto armado debido a la violencia generada por las organizaciones de delincuencia organizada (GDO), la lucha por territorios para la venta, distribución de la droga es principalmente el motivo del conflicto entre las bandas organizadas. De igual manera se han generado enfrentamientos en provincias como Esmeraldas que posee puerto marítimo, puesto que las bandas disputan estos espacios para la exportación de la cocaína por medio de contenedores.

Este aumento de la violencia se alinea geográficamente con los principales corredores de cocaína del país. Una de las rutas atraviesa, al menos parcialmente, por la provincia de Esmeraldas, ubicada en el Pacífico, que fue la más violenta del país el año pasado. Según datos del gobierno ecuatoriano, en 2016 Esmeraldas tuvo 74 homicidios, mientras que en 2022 registró 522, lo que representa una tasa de homicidios de 81 por 100.000 habitantes (Insight crime 2023).

La violencia generada como resultado de las acciones de los GDO ha producido un incremento en la tasa de homicidios violentos cada cien mil habitantes, al respecto Fernando Carrión señala “En Ecuador la tasa de homicidios ha tenido un crecimiento sorprendentemente vertiginoso desde 2017, que tuvo 5,8 homicidios cada 100 mil habitantes hasta el año 2023 que llegara a 45. Eso supone pasar de 970 homicidios a 7500 en 6 años” (2024, 9).

Mapa 2.1 Relación entre narcotráfico y homicidios en Ecuador



Fuente: Insightcrime en base a Proyecto Ecuador y trabajo de campo del observatorio del crimen organizado

Según el portalweb insightcrime en un trabajo realizado en conjunto con el observatorio del crimen organizado se contempla que, el aumento de la violencia en el país se alinea geográficamente con los principales corredores que son utilizados para el tráfico de cocaína. Se puede apreciar que la cocaína que ingresa desde el Perú y Colombia tiene destino final los puertos marítimos del Ecuador. Es así como el puerto de Esmeraldas por su capacidad para exportar grandes volúmenes y su cercanía con Colombia es la provincia que tiene más lógica para la exportación de la cocaína por parte de los GDO. Se puede apreciar que Esmeraldas ostenta la tasa más alta en cuanto al número de muertes violentas cada 100 mil habitantes con 81 homicidios. Por su parte el puerto de Guayaquil es el más activo del país y segundo puerto de embarque en la salida de la droga, Guayas es la segunda provincia más violenta.

En este punto es importante evidenciar las cantidades de droga incautadas en el periodo de estudio, al respecto se presenta la siguiente tabla:

Tabla 2.1 Decomisos de drogas

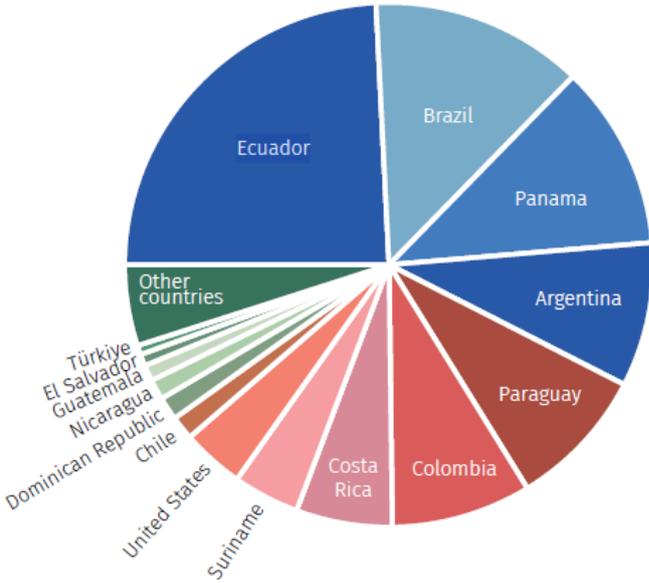
Gobierno	Decomisos en toneladas	Promedio anual en toneladas
Lenin Moreno	615.74	153.84
Guillermo Lasso	530	211.92

Fuente: elaboración propia en base a datos de la policía nacional

Por otra parte, se presentan muchas dificultades en torno a la salida de la droga desde los territorios de origen debido a la competencia interna y lucha armada con otros carteles y guerrilla en el caso colombiano. Lógicamente el Ecuador tiene condiciones atractivas desde el punto de vista de cercanía geográfica, así mismo el uso del dólar como moneda nacional es un aliciente considerable con respecto a otros países de la región, con el fin de agilizar las transacciones con el uso de una moneda común.

En este sentido es importante analizar los niveles de exportación de la droga que sale desde el Ecuador con destino a Europa con el fin de comparar los datos con otros países de la región latinoamericana. El Ecuador se ha convertido en el principal exportador en cuanto a los cargamentos de cocaína que llegan a Europa muy por encima de países productores como el caso de Colombia o Perú, según el último reporte de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC.

Gráfico 2.5 Países con mayores niveles de exportación de droga hacia Europa



Fuente: Revista Plan V en base al informe mundial sobre la cocaína 2023

La investigación arroja lo siguiente:

Si estamos diciendo que por Ecuador pasaron 467 toneladas (467.000 kilogramos) de cocaína en 2021, esto nos da un mercado de US\$953 millones. Esta cifra representa un aumento con respecto al mercado de US\$590 millones en 2016, cuando por Ecuador pudieron haber pasado 289 toneladas (Insight crime 2023).

Se refleja un aumento considerable de la droga que se exporta desde el Ecuador si comparamos los dos periodos de gobierno en estudio. En el año 2016 se exporto aproximadamente 289 toneladas y la media anual de decomisos durante el gobierno de Lenin Moreno fue de 153.84 toneladas lo que significa un supuesto de decomisos de alrededor del 53.23%. De igual forma para el periodo de Guillermo Lasso en el año 2021 se exportaron aproximadamente 467 toneladas y se decomisaron 211.92 lo que representa un porcentaje de decomiso de 45.37%. Lo que significaría que debido al aumento considerable en los volúmenes de droga exportada se presume según los datos encontrados que el gobierno del periodo 2017-2021 fue más eficiente en cuanto a la lucha contra el narcotráfico en el país.

Por otra parte, se deben analizar las principales fuentes de financiamiento que los GDO poseen: el tráfico de drogas, los secuestros, las extorsiones entre otros. Dichos delitos han sido muy redituables para las organizaciones criminales que han visto crecer sus arcas en miles de millones de dólares.

La última estimación del Centro Estratégico de Geopolítica (CELAG) cifró en 3.500 millones de dólares el dinero sucio que se lavó durante el año 2021 en el sistema financiero de Ecuador, triplicando así la estimación de 1.200 millones del período 2007-2016 [...] Los hallazgos de CELAG están en concordancia con análisis periodísticos que aseguran que en el país se lava entre 2 % y 5 % del PIB anualmente.

Estas cantidades de dinero se blanquean actualmente mediante “los siguientes sectores prioritarios de la economía: turismo, inmobiliario (suelo, edificios), financiero (bancos, cooperativas), comercio (automóviles), servicios (gasolineras, transporte) y monedas electrónicas, entre otros” (Carrión 2024, 12).

Es por lo antes expuesto que la criminalidad del país en la última década ha pasado a convertirse en macrocriminalidad. Según Rivera y Sanso-Rubert la macrocriminalidad se define como

La macrocriminalidad es una organización compleja cuya afectación territorial es local, nacional e internacional. Su impacto social y económico es muy alto debido al tipo de actividades ilícitas que realizan, por ejemplo: narcotráfico, sicariato, trata de personas, tráfico de patrimonio cultural y natural, delitos cibernéticos, hidrocarburos, entre otros (2021, Crimen organizado y seguridad multidimensional).

Según Rivera el crimen organizado tiene un proceso de proyección que se define en dos etapas, la primera es el afianzamiento en el que se toma un territorio para ejercer dominio frente al Estado y con respecto a otras organizaciones criminales. La segunda es la expansión hacia otras áreas geográficas nuevas ejerciendo mecanismos de amedrentamiento e infiltración. Las condiciones antes expuestas explicarían la incesante lucha entre las bandas armadas en el Ecuador, llámese Choneros, Lobos, Tiguerones entre otros que buscan apoderarse de territorios nuevos, teniendo como precepto el uso de la violencia, el combate armado, la extorsión y la intimidación para la consecución de sus objetivos.

2.3 Argumentación teórica de respaldo a la Hipótesis

El precepto de la hipótesis es que una fuerte institucionalización de los organismos del Estado produce una reducción del crimen organizado. Entendiendo que la institucionalización de los entes del Estado encargados de la política de seguridad frente al crimen es un factor determinante en la consecución de una estrategia eficaz por parte de los gobiernos. Al respecto se señal que la institucionalización proporciona un marco normativo y organizativo

que garantiza la continuidad y estabilidad en el ejercicio del poder estatal. (Przeworski y Limongi 1997, 169).

El supuesto de la investigación trata de resolver el cuestionamiento en cuanto al manejo del Estado frente a la acción del crimen organizado referente a una debilidad institucional aparente después del cierre del Ministerio Coordinador de la Seguridad, por esta razón se trata de explicar la institucionalización en el accionar público "La institucionalización también contribuye a mejorar la eficiencia en la gestión pública al establecer procedimientos claros y predecibles para la toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas" (Evans y Rauch 1999, 752).

Se establecen ciertos parámetros para el estudio con respecto a la seguridad ciudadana, en primer lugar, el grado de profesionalización de los agentes de seguridad, al respecto se señala "La institucionalización facilita la profesionalización de las fuerzas de seguridad al establecer criterios claros de reclutamiento, formación y ascenso, así como al promover una cultura organizacional basada en la legalidad, la ética y el respeto a los derechos humanos" (Reiner 2010, 110).

En el mismo orden de ideas se plantea que la institucionalización mejora la articulación de los organismos del Estado encargados de desarrollar la política de seguridad, al respecto se expone: "La institucionalización promueve la coordinación y cooperación entre las diferentes instituciones encargadas de la seguridad ciudadana, como las fuerzas policiales, el sistema judicial y las agencias de prevención del delito, lo que permite una respuesta más efectiva y coordinada ante los desafíos de seguridad" (Bullock y Tilley 2002, 45).

Si bien es cierto que varios elementos influyen en la disminución del accionar del Estado en cuanto al combate del crimen organizado, la articulación y control por parte del ente rector de la política de seguridad era evidente. En este caso el cese de funciones del Ministerio Coordinador fue un gran revés para la política de seguridad que mostraba un buen desempeño en años anteriores, donde un indicador importante en materia de seguridad como la tasa de muertes violentas estaba relativamente controlada.

2.4 Puesta en agenda de la política de seguridad frente al crimen organizado

A continuación, se examinan los instrumentos inmersos en el diseño de la agenda de la política de seguridad frente al crimen organizado durante los gobiernos del periodo de estudio 2017-2023.

2.4.1 Instrumentos de información

El programa de gobierno que el movimiento alianza país expone a la población para la candidatura de Lenin Moreno como candidato a la presidencia de la República para el periodo 2017-2021 centra su accionar en lo referente a seguridad y crimen organizado en varios aspectos: a) la consolidación de una agenda conjunta de integración y desarrollo fronterizo. b) erradicación de tráfico ilícito de migrantes, armas y tráfico de personas a través del fortalecimiento de los sistemas de control de ingreso y salida de migrantes y la instauración de mecanismos efectivos de control. c) Innovación tecnológica para la seguridad. d) Instauración del programa barrios de paz con estrategias integrales con la participación de la Policía, las UPC y los vecinos buscando la prevención y control del delito. e) Mayor eficacia en el sistema de justicia basados en transparencia y rendición de cuentas. e) consolidar el sistema de rehabilitación social terminando con el hacinamiento y mejorando las condiciones de vida.

El plan de desarrollo para toda una vida 2017-2021 se centra en: a) el fortalecimiento de las instituciones de seguridad mediante la modernización de equipos, capacitación de personal y la mejora continua en la coordinación entre agencias. b) Se propuso la prevención del delito mediante estrategias que enfrenten las causas subyacentes de la criminalidad como la pobreza, el desempleo y la exclusión social. c) se compromete a implementar medidas más estrictas para combatir el narcotráfico y los GDO con la ayuda y cooperación de agencias internacionales. d) Se propone la reforma al sistema de justicia para garantizar una mayor eficiencia en la investigación y enjuiciamiento de delitos, de la misma forma instaurar penas más severas para delincuentes violentos y líderes de organizaciones criminales.

Dentro del plan toda una vida (plan nacional de desarrollo) se contempla más específicamente con respecto al crimen organizado lo siguiente “El Estado contará con la capacidad de prevención, previsión y respuesta para la oposición al crimen organizado, con énfasis en la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes” (Plan Nacional de Desarrollo 2017, 32).

Por otra parte, con respecto al plan de gobierno que emite la organización política Creando oportunidades (CREO) para la candidatura a la presidencia de la República de Guillermo Lasso se enfoca en el combate al crimen organizado, el fortalecimiento de la seguridad nacional mediante medidas como el aumento de presencia policial en áreas críticas. Así mismo propuso implementar estrategias de prevención del delito y colaborar con otras naciones para combatir el narcotráfico y el crimen transnacional. Finalmente plantea mejorar la capacitación y el equipamiento de las fuerzas de seguridad para garantizar una respuesta efectiva contra el crimen organizado.

Por su parte el plan creación de oportunidades 2021 (Plan nacional de desarrollo) centra su accionar en la disminución de la tasa de homicidios intencionales y la desarticulación de los grupos delictivos organizados como lineamientos base para el desarrollo de sus planes nacionales, específicos y estratégicos.

Con respecto a las declaraciones del ex presidente, Lasso manifestó mediante entrevista televisada “esta violencia que se focaliza fundamentalmente en el sur de Guayaquil y en Esmeraldas está asociada al ajuste de cuentas entre las bandas, una persona, un ecuatoriano común que vive de su trabajo que tiene su familia yo le diría no debe tener o sentir temor” (BN periodismo, 2023). Esta declaración denota la poca importancia que el primer mandatario le otorga al crimen organizado y por lo tanto en la puesta en agenda como parte de su estrategia.

Con respecto a las declaraciones emitidas por el primer mandatario durante un dialogo el 27 de septiembre de 2023 en Washington en el marco de un dialogo con el equipo de tarea contra los carteles de México del congreso de los Estados Unidos, el ex presidente Guillermo Lasso afirmo “la política del Gobierno Nacional es golpear a las organizaciones criminales con la incautación de droga y con el desmantelamiento de las organizaciones delictivas desde sus líderes”. Se plantea desde esta perspectiva la inclusión de la puesta en agenda de la extradición de los lideres de las bandas nacionales.

2.4.2 Instrumentos de autoridad

Con respecto a los instrumentos de autoridad, se conciben mediante regulación directa del gobierno nacional, se entiende que todo tipo de regulación tiene como finalidad modificar el comportamiento de los grupos objetivo por medio del establecimiento de leyes, reglamentos, normativas entre otros.

Es por lo antes expuesto que se señala como parte del proceso de puesta en agenda de la política de seguridad del Estado lo establecido en el plan nacional de seguridad integral 2019-2030:

El plan nacional de seguridad integral, en concordancia con el art. 11 de la ley de seguridad pública y del Estado, “[...] fijara las prioridades y designara las entidades públicas encargadas de su aplicación, de acuerdo al tipo y naturaleza de los riesgos, amenazas o medidas de protección o prevención prioritizadas”. Cada ministerio de Estado estructurara y desarrollara un plan de acción específico coherente con el plan nacional de seguridad integral (Plan nacional de seguridad integral 2019).

Como otro elemento para el análisis de los instrumentos de autoridad en la puesta en agenda de la política durante el periodo de gobierno 2017-2021 se produjeron las declaraciones de la ministra de gobierno María Paula Romo ante la comisión de justicia y estructura del Estado de la asamblea nacional. Comunico acerca del proyecto de modificación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado en donde se busca disminuir el fenómeno del crimen en relación con la mejora de la seguridad ciudadana y las alternativas para la disminución de los delitos.

De igual forma durante el periodo 2021-2023 Guillermo Lasso promociono una consulta popular que tenía como propósito preguntar a la ciudadanía: “¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, a través de procesos que respeten los derechos y garantías?” (Ministerio de Gobierno 2023). En este sentido el primer mandatario exhortaba a la población a que aceptara su propuesta como parte de su estrategia para el combate contra el crimen organizado.

2.4.3 Instrumentos de organización

Como instrumento de organización se sucedió durante el periodo de gobierno 2017-2021 el convenio de Cooperación Policial para la Seguridad y la Lucha Contra la Delincuencia Organizada Transnacional entre España y Ecuador. En el convenio se insta a establecer los mecanismos y protocolos idóneos que faciliten el intercambio de información en materia de inteligencia policial, investigación y lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

En el mismo orden de ideas, el 21 de septiembre de 2022 Guillermo Lasso solicito a la asamblea general de la Organización de Naciones Unidas (ONU) colaboración para enfrentar coordinadamente el crimen organizado, y más concretamente ayuda para que Ecuador pueda

hacer frente al narcotráfico. En este sentido se evidencia el planteamiento de la solicitud de colaboración a los países miembros para una agenda de cooperación internacional.

Así mismo el gobierno de Guillermo Lasso y el gobierno de los Estados Unidos suscriben el acuerdo concerniente a las operaciones contra actividades marítimas transnacionales ilícitas, con la finalidad de regular la cooperación bilateral en materia de lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transnacional en estos espacios. Dicho convenio es una clara intención para el abordaje de objetivos concretos en materia de seguridad contra el crimen organizado transnacional.

2.4.4 Instrumentos de tesoro

Durante el año 2020 el ex presidente Lenin Moreno anunció el incremento del presupuesto de la Policía Nacional en 50 millones de dólares en el marco de la ceremonia por los 82 años de profesionalización y 174 de institucionalización de las fuerzas policiales, declaró que el dinero sería utilizado para la adquisición de uniformes, armas de dotación y vehículos.

El 6 de Julio del 2022 durante la ceremonia de relevo de mando de la comandancia general de la policía, Guillermo Lasso se compromete a invertir recursos a la Policía Nacional “Quiero reiterar mi compromiso para que, en los siguientes tres años, la Policía Nacional integre a 30000 nuevos jóvenes policías. Asimismo, ratifico, ante el Ecuador como testigo, que invertiremos 1200 millones de dólares para mejorar sus condiciones laborales y operativas” (El comercio, 2022).

Durante el periodo 2021-2023 del ex presidente Lasso durante la agenda institucional 2023 declaró “Las FF.AA. tienen garantizada una inversión de aproximadamente 1100 millones de dólares para renovar su equipamiento que le permita proteger nuestras fronteras” (Lasso 2023). Como parte de la intención del gobierno en la inyección adicional de los recursos para el presupuesto de las fuerzas armadas.

En el mismo orden de ideas en cuanto al presupuesto del Centro de Inteligencia Estratégica. El presidente Guillermo Lasso ofrece declaraciones donde habla acerca de una reunión que sostuvo con el presidente Petro en la cual le consulta sobre el narcotráfico y su parte colombiana le insta al combate usando herramientas de inteligencia “destrócelos utilizando herramientas de inteligencia” (Presidencia del Ecuador 2022). En el año 2023 hubo una inyección sustancial al presupuesto de la entidad.

2.5 Formulación de la política de seguridad frente al crimen organizado

A continuación, se examinan los instrumentos inmersos en el diseño de la formulación de la política de seguridad frente al crimen organizado durante los gobiernos del periodo de estudio 2017-2023.

2.5.1 Instrumentos de información

Durante el periodo de estudio se desarrollaron los siguientes planes que indican la labor de los gobiernos de Moreno y Lasso contra el crimen organizado:

- Plan nacional de seguridad integral 2019-2030 en su objetivo número 3: Garantizar la seguridad ciudadana previniendo y controlando la delincuencia, minería ilegal, el crimen organizado y la trazabilidad de drogas ilícitas para consolidar la convivencia pacífica.
- Plan nacional de seguridad ciudadana y convivencia pacífica 2019-2030 en su objetivo número 7: Implementar anticipación estratégica en las acciones públicas para enfrentar riesgos y amenazas, fundamentalmente los relacionados al crimen organizado.
- Plan específico de seguridad ciudadana 2019-2030 en sus estrategias 1 y 3: Prevenir y controlar el delito común y organizado para garantizar la seguridad pública, contrarrestar las economías criminales, por medio del fortalecimiento de las acciones de prevención y control de la delincuencia y crimen organizado.
- Plan específico de inteligencia estratégica 2019-2030 en su objetivo número 1:
Generar inteligencia estratégica a través de la identificación y caracterización de fenómenos multidimensionales y multicausales que representen una amenaza, riesgo y oportunidades para la seguridad integral con el fin de asesorar en la toma de decisiones al más alto nivel.
- Plan institucional del ministerio de gobierno 2018-2021 en su objetivo número 1: Fortalecer las acciones de prevención y control de la delincuencia y crimen organizado para garantizar la seguridad ciudadana en las zonas de frontera.
- Plan institucional del ministerio de gobierno 2021-2025 en su objetivo número 4: Incrementar la eficiencia en la gestión de prevención y respuesta integral a la violencia, cometimiento de delitos, crimen organizado y delincuencia en territorio.

- Plan creación de oportunidades 2021-2025 en su objetivo número 9: Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos.
- Plan estratégico de la policía nacional 2021-2025: alineación estratégica con los planes nacionales y de desarrollo (plan creación de oportunidades 2021-2025).

2.5.2 Instrumentos de autoridad

Como primer elemento para el análisis es importante destacar que durante el periodo de gobierno 2017-2021 se impulsó el proyecto de reforma al Código Orgánico de Seguridad Pública que proponía en su momento la instauración de medidas para depurar elementos corruptos dentro de las filas de la policía nacional del Ecuador. Dicha propuesta fue pasada al pleno de la asamblea nacional donde fue aprobada.

De igual forma durante el mismo periodo de gobierno se impulsó la reforma al Código Orgánico Integral Penal (COIP) en cuanto a la modificación de 17 artículos y 8 de las reformas crearon nuevos contenidos, en total fueron 25 artículos modificatorios que impulsaban el endurecimiento de las penas en casos de corrupción y se crearon tres nuevos delitos dentro de la norma: sobrepagos en la contratación pública, actos de corrupción en el sector privado y obstrucción a la justicia.

Así mismo según acuerdo ministerial numero 145 el día 3 de abril del año 2023 se establecieron los “requisitos para el permiso de porte de armas para personas naturales” (Ministerio de defensa 2023).

Los estados excepción son instrumentos de autoridad que se plantean mediante decretos, como elementos de análisis durante el periodo de estudio se tienen los de los expresidentes Guillermo Lasso y Lenin Moreno en materia de seguridad reflejan. Al respecto “Los estados de excepción son regímenes jurídicos que se estipulan dentro de los sistemas legislativos de los Estados para ser utilizados ante emergencias o, mejor, durante momentos de anormalidad que no pueden afrontarse con las normas vigentes” (González 2021).

Durante el periodo de gobierno de Lenin Moreno 2017-2021 se realizaron seis declaratorias de estado de excepción de los cuales dos fueron por temas de seguridad en cuanto al sistema penitenciario.

Los estados de excepción durante el gobierno de Lenin Moreno se detallan a continuación:

- Decreto ejecutivo N° 381 de abril 2018: Se declara estado de emergencia en la provincia de Esmeraldas por atentados por parte de delincuencia organizada.

- Decreto Ejecutivo N° 349 de marzo de 2018: Renovación del estado de excepción para la provincia de Esmeraldas.
- Decreto Ejecutivo N° 296 de enero de 2018: Conmoción en la Provincia de Esmeraldas.
- Decreto Ejecutivo N° 741 de mayo de 2019: Se declara estado de excepción en todo el Sistema de Rehabilitación Social.
- Decreto Ejecutivo N° 754 de mayo de 2019: Se declara estado de excepción por grave conmoción interna.
- Decreto Ejecutivo N° 823 de julio de 2019: Se declara el estado de excepción a todos los centros de privación de libertad por continuidad en grave conmoción interna.

Durante el periodo 2021-2023 del expresidente Guillermo Lasso se decretaron diez estados de excepción debido a los siguientes eventos: grave conmoción interna, seguridad ciudadana, sistema penitenciario, atentados y ataques del crimen organizado, incremento en los niveles de delincuencia organizada.

Los estados de excepción durante el gobierno de Guillermo Lasso se detallan a continuación:

- Decreto ejecutivo N° 455 del 17 de junio de 2022: Se declara el estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Cotopaxi, Pichincha e Imbabura
- Decreto ejecutivo N° 459 del 20 de junio de 2022: Se declara el estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de: Chimborazo, Tungurahua, Cotopaxi, Pichincha, Pastaza e Imbabura.
- Decreto número N° 588 del 1 de noviembre de 2022: Se declara el estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias de Guayas y Esmeraldas.
- Decreto ejecutivo N° 463 del 29 de junio de 2023: Se declara el estado de excepción por grave conmoción interna en las provincias del Azuay, Imbabura, Sucumbíos y Orellana.
- Decreto ejecutivo N° 681 del 3 de marzo de 2023: Se declara el estado de excepción por grave conmoción interna en la provincia de Esmeraldas.

- Decreto ejecutivo N° 706 del 1 de abril de 2023: Se declara el estado excepción por grave conmoción interna en los cantones de Guayaquil, Durán, y Samborondón de la provincia de Guayas, la provincia de Santa Elena y la provincia de Los Ríos.
- Decreto ejecutivo N° 823 del 24 de julio de 2023: Se declara el estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional.
- Decreto ejecutivo N° 824 del 24 de julio de 2023: Se declara el estado de excepción por grave conmoción interna en el cantón de Duran de la provincia de Guayas, y en las provincias de Manabí y Los Ríos.
- Decreto ejecutivo N° 841 del 10 de agosto de 2023: Declaratoria de estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional.
- Decreto ejecutivo N° 527 del 14 de agosto de 2022: Se declara el estado de excepción por grave conmoción interna en los cantones de Guayaquil, Duran y Samborondón.
- Decreto ejecutivo N° 878 del 21 de septiembre de 2023: Renovación de 30 días del estado de excepción por grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional
- Decreto ejecutivo N° 890 del 8 de octubre de 2023: Renovación por 30 días del estado de excepción por grave conmoción interna en todo el territorio nacional.

2.5.3 Instrumentos de organización

Durante el periodo de gobierno 2017-2021 de Lenin Moreno, se autorizó la supresión del ministerio coordinador de la seguridad mediante decreto ejecutivo 064-2017. El Ministerio Coordinador de Seguridad de Ecuador fue concebido para coordinar y articular las políticas, planes, programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana y orden público. Tenía como funciones principales: a) la coordinación de acciones de los diferentes organismos del Estado en materia de seguridad ciudadana y orden público. b) la formulación y ejecución de planes, programas, políticas y proyectos en materia de seguridad ciudadana y orden público. c) La supervisión y evaluación de la ejecución de los planes, programas, políticas y proyectos en materia de seguridad ciudadana y orden público. d) Promover la participación ciudadana en la seguridad ciudadana y orden público.

De igual forma y durante el mismo periodo de gobierno se eliminó mediante decreto presidencial No. 526 la secretaria nacional de inteligencia (SENAIN) transfiriendo sus competencias, funciones, atribuciones, obligaciones y derechos al centro de inteligencia estratégica como ente rector del sistema de inteligencia del país (CIES).

Durante el gobierno de Guillermo Lasso, mediante decreto ejecutivo 514 se crea la Secretaria Nacional de Seguridad Pública y del Estado. Se concibe como ente rector de la política de seguridad del Estado adscrita a la Presidencia de la República y ejerce todas las atribuciones conferidas al ex Ministerio Coordinador de la Seguridad.

El Consejo de Seguridad pública y del Estado (COSEPE) es un organismo del Estado ecuatoriano que tiene por objetivo garantizar la seguridad ciudadana y el orden público. Se encuentra presidido por el presidente de la república, y conformado por el vicepresidente de la república y los ministros de: gobierno, relaciones exteriores y movilidad humana, defensa, finanzas, justicia, el comandante general de la policía nacional y el director del Centro de Inteligencia Estratégica. Tiene como funciones principales: Formulación y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad pública y del Estado, coordinación de las distintas instituciones del Estado en materia de seguridad, Supervisión del cumplimiento de las políticas públicas en materia de seguridad, evaluación y propuestas de reforma a las políticas de seguridad. En las mesas de trabajo se desarrolla un trabajo en donde se puede apreciar una coordinación horizontal, donde los actores participan aportando ideas y contribuyendo a la formulación de la política de seguridad.

En el mismo orden de ideas el ministerio del interior funciona como el ente rector encargado de: a) la formulación y ejecución de las políticas del Estado en materia de seguridad, b) la coordinación y supervisión de las acciones de las fuerzas de seguridad del Estado. c) Protección de los derechos humanos y garantizar lo establecido en la constitución del Estado d) el desarrollo de programas y proyectos para prevenir la delincuencia y violencia en el país. e) la cooperación con otras instituciones del Estado y privadas en materia de seguridad y orden público.

El ministerio del interior es el ente rector de la Policía Nacional del Ecuador, su función primaria es coordinar las relaciones entre el gobierno y los distintos niveles de administración pública, es así como el desarrollo de sus tareas es vital para el desenvolvimiento de la política pública en materia de seguridad contra el crimen organizado.

El CIES es el ente rector del sistema nacional de inteligencia. Desempeño durante el periodo de estudio un rol relevante en la lucha contra el crimen organizado, terrorismo y las amenazas a la seguridad y defensa de la nación. El organismo posee autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, está representado con un director general con rango de ministro de Estado y tiene como funciones principales: la recopilación, análisis y difusión de inteligencia estratégica sobre amenazas a la seguridad y defensa nacional. Propone estrategias y políticas para enfrentar las amenazas a la seguridad y defensa de la nación. Coordina con diferentes entidades el Estado actividades de inteligencia.

2.5.4 Instrumentos de tesoro

Según lo establecido en la ley de seguridad pública y del Estado “El Ministerio de Finanzas asignará los recursos necesarios para el entrenamiento, equipamiento y empleo de las Fuerzas Armadas para proteger la seguridad ciudadana”. (2009, 8)

El presupuesto de la Policía Nacional del Ecuador es el conjunto de recursos financieros asignados a esta institución para el cumplimiento de sus funciones y objetivos. Estos recursos se utilizan para cubrir los gastos de personal, equipamiento, infraestructura, capacitación y otros gastos operativos.

Gráfico 2.6 Histórico del presupuesto de la policía nacional



Fuente: elaboración propia en base a datos de la policía nacional

Se evidencia un gasto público en materia de seguridad que se ha venido incrementando todos los años durante el periodo de estudio. Para el año 2017 se concibió un presupuesto de mil ocho millones de dólares americanos, aumenta todos los años solo con excepción de 2020, se puede deducir que los presupuestos del Estado en todas las materias fueron afectados por la

pandemia COVID19, para el final del periodo de estudio 2021 se presenta un presupuesto aprobado de mil doscientos noventa y un millones de dólares.

El presupuesto de la Policía Nacional del Ecuador se distribuye entre las diferentes unidades y dependencias de la institución. La mayor parte del presupuesto se destina a la Dirección General de Operaciones, que es la encargada de la seguridad ciudadana y el orden público. Otras unidades que reciben una parte importante del presupuesto son la Dirección General de Inteligencia, la Dirección General de Logística y la Dirección General de Personal.

Gráfico 2.7 Histórico del presupuesto del centro de inteligencia estratégica



Fuente: elaboración propia en base a datos del CIES

Como segundo elemento para el análisis se tiene el presupuesto del centro de inteligencia estratégica, en primer lugar, durante el periodo 2017-2021 se aprecia un aumento de dieciséis millones de dólares para el año 2020 con respecto al año 2019, y como segundo elemento para el año 2021 una pérdida en el presupuesto de más de 20 millones de dólares. De igual forma para el periodo 2021-2023 se mantiene el presupuesto entre los años 2021 y 2022, la mayor diferencia que se denota es para el año 2023 puesto que se devengó un presupuesto de casi setenta millones de dólares, considerablemente más alto con respecto a la media. Se contempla de esta manera una cuantiosa inversión en materia de inteligencia para el último año de gobierno del ex presidente Guillermo Lasso.

Capítulo 3. Análisis del accionar de los gobiernos contra el crimen organizado

En este capítulo se analiza el accionar de los gobiernos que competen el periodo de estudio de la investigación, en base a los elementos mencionados se emiten conclusiones y recomendaciones de política.

3.1 Análisis de Congruencia del Gobierno de Lenin Moreno 2017-2021

Con respecto al análisis de congruencia, primero se establecerá si existió coherencia entre los objetivos establecidos entre los planes de: gobierno, desarrollo, nacionales, específicos y estratégicos, adicionalmente como segundo punto el estudio de lo establecido en los planes y el accionar del gobierno mediante decisiones políticas analizando los instrumentos de política presentes para cada periodo de gobierno.

Los planes de gobierno que los candidatos exponen a la ciudadanía son documentos que detallan las propuestas y objetivos que se comprometen a llevar a cabo durante su gestión como presidentes. Por lo tanto, son capaces de influir de manera significativa en la decisión de voto de la población ya que impactan directamente en la calidad de vida y el desarrollo del país. Es por esta razón que las propuestas planteadas en el plan de gobierno deberían ser lo más parecidas a lo establecido en los planes nacionales de desarrollo.

Durante el periodo de gobierno del ex presidente Moreno se concibieron un número significativo de planes de seguridad por parte de los organismos del Estado. El tema fue significativo en la puesta en agenda y se actuó en consecuencia en la formulación de la política de una manera coherente.

De igual forma con respecto al instrumento de autoridad, tesoro y organización se pueden analizar varios elementos de importancia entre lo planteado y lo ejecutado: a) en cuanto al instrumento de autoridad el gobierno planteo y presento posteriormente al pleno de la asamblea nacional la modificación del código de la ley de seguridad pública donde fue discutida por los asambleístas y aprobada. b) con respecto al instrumento de tesoro el gobierno ofreció públicamente el aumento presupuestario de la Policía Nacional y posteriormente hubo una inyección constante de los recursos año tras año como se evidencio anteriormente. c) el gobierno cumplió con lo establecido en el plan de desarrollo con respecto a la búsqueda de ayuda por parte de agencias internacionales con la suscripción de acuerdos de cooperación bilateral en materia de seguridad.

Por otra parte, como parte del análisis para una comprensión más amplia con respecto a la seguridad durante el gobierno de Moreno se consideran las falencias en la ejecución de lo que se planteó inicialmente. Se evidencia por una parte en el plan de gobierno se establece que el sistema de rehabilitación era un problema de magnitud considerable y en consecuencia se plantea la reducción del hacinamiento para una efectiva rehabilitación e inserción social de los PPL, pero no hubo una respuesta contundente y adecuada de la política con respecto al sistema de rehabilitación social por lo que se generó un problema de magnitud considerable en las cárceles del país, situación que conllevó varias declaratorias de Estado de excepción.

Así mismo el gobierno de Moreno planteó inicialmente instaurar políticas que pudiesen atacar las causas subyacentes de la criminalidad como la pobreza y el desempleo. Se entiende de esta manera que se propuso el aumento subsecuente de la tasa de empleos y la por otra parte la reducción de la tasa de pobreza. Lo que sucedió fue lo opuesto a lo establecido en el plan de desarrollo ya que no existieron acciones de envergadura que pudiesen reducir los índices de pobreza y desigualdad, por lo tanto, aumentaron durante el periodo de estudio por lo que no hubo congruencia entre lo planteado y lo realizado.

De igual manera se analiza lo establecido en el plan de desarrollo Moreno en cuanto al fortalecimiento de las instituciones de seguridad. Por una parte, hubo un crecimiento de más de diez mil efectivos con la mejora continua en la coordinación entre agencias, pero no existe coherencia en la decisión que se tomó mediante decreto ejecutivo al eliminar un ministerio coordinador de seguridad ya que el Estado perdió de esta forma los presupuestos de los programas en materia de seguridad y con ellos la planificación, articulación, monitoreo y control entre los organismos del Estado encargados de desarrollar la política.

Hablar de una completa congruencia entre los instrumentos de política sería desestimar elementos importantes que se mencionaron anteriormente. Sin embargo, el gobierno de Moreno tuvo recursos de información, autoridad, organización y tesoro que actuaron en consecuencia con lo establecido como objetivos de política parcialmente. Se puede deducir que durante el periodo de gobierno no se llegaron a desarrollar presumiblemente por: falta de recursos, el contexto que vivía el país debido al COVID-19 y fallas en las alianzas políticas dentro de la asamblea nacional.

3.2 Análisis de congruencia del Gobierno de Guillermo Lasso 2021-2025

De la misma manera se procede con el análisis del gobierno de Guillermo Lasso en lo referente a materia de seguridad, se analizan los siguientes elementos: a) el incremento de

recursos económicos fue constante durante el periodo de gobierno en lo referente al aumento del presupuesto de la Policía Nacional año tras año como se ofreció a la ciudadanía en varias ocasiones mediante declaraciones del primer mandatario. b) para el año 2023 hubo una inyección de recursos económicos con respecto al año anterior de más de 46 millones de dólares para el centro de inteligencia estratégica. Se aprueba de esta forma casi el triple del monto establecido para el presupuesto del año 2022 después de la reunión bilateral entre los presidentes Petro y Lasso en la que su par colombiano insta a la inversión en inteligencia. c) se establecieron relaciones con el gobierno de Estados Unidos de Norteamérica para el combate al narcotráfico y el crimen organizado, posteriormente se suscriben acuerdos de cooperación, así mismo se requirió ayuda a ONU para el mismo fin. d) El gobierno de Guillermo Lasso promocionó ante la ciudadanía mediante consulta popular la extradición de los líderes de las bandas nacionales. Posteriormente se realizó la pregunta “¿Está usted de acuerdo con permitir la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, a través de procesos que respeten los derechos y garantías?” (Ministerio de gobierno 2023).

En cuanto a la congruencia entre lo establecido en los planes de gobierno y sus objetivos de política con el accionar del gobierno de Lasso y sus instituciones se puede afirmar que hubo lógica. Es imperativo señalar en este punto que durante el traspaso de poderes entre gobiernos se acontecía en el Ecuador un momento de crisis sanitaria por el COVID-19, por lo que gran parte de lo establecido como accionar del Estado en el plan de gobierno centraba sus esfuerzos en la reducción de los contagios y el proceso de vacunación que recién empezaba, relegando materias importantes de Estado como Educación, Empleo y seguridad.

Se deduce por lo antes expuesto que el gobierno de Guillermo Lasso planteó inicialmente en su plan de desarrollo objetivos insuficientes en materia de seguridad, referentes solamente a la disminución de la tasa de homicidios intencionales y la desarticulación de los grupos delictivos organizados. No se analizó la problemática de la inseguridad con un enfoque más amplio de las causas que originan el problema. Consecuentemente los planes de seguridad de los organismos del Estado se redujeron de una manera significativa con respecto al anterior periodo, esta situación trajo como consecuencia la disminución de objetivos de la política de seguridad por parte de las instituciones que pudiesen atacar de manera más amplia las causas del problema.

En ese mismo sentido, se puede concluir que el gobierno de Lasso no fue congruente con la magnitud del problema público que se desarrollaba con respecto al crimen organizado y sus efectos en el territorio nacional. Dicha situación generó que los GDO se fortalecieran considerablemente en relación a la respuesta que el Estado podía proporcionar. En consecuencia, se establecieron políticas deficientes, puesto que no se comprendió la repercusión e impacto que tuvo el crimen organizado en la seguridad de la ciudadanía y del Estado.

Como principal evidencia de lo mencionado se observa que, al contrario de lo establecido como objetivo de política de seguridad en cuanto a la disminución de la tasa de muertes violentas se originó un aumento considerable durante los tres años de gobierno. Para el año 2021 la tasa fue de 14.02 muertes violentas cada cien mil habitantes, en el año 2022 prácticamente se dobló la cantidad hasta llegar a 25 y, para el último año del periodo de gobierno 2023 cerró en 42.6. De igual forma el otro objetivo principal por parte del gobierno en cuanto a la desarticulación de los GDO no se pudo conseguir y los índices en cuanto a robos, sicaratos, motines, secuestros y tráfico de drogas aumentaron. Es debido a lo anteriormente expuesto que el gobierno nacional tuviese que decretar un libre porte de armas y numerosas declaratorias de estados de excepción para tratar de aminorar la grave situación que se presentaba en el país.

Las declaraciones del mandatario antes expuestas como instrumento de autoridad dan una idea de poca importancia que se tuvo con respecto a la situación problemática, por ende, no se estableció una agenda acorde que permitiese adoptar medidas contundentes y efectivas contra el crimen organizado. Cabe mencionar que pese a la crisis de seguridad que existía, entidades claves como el ministerio del interior ejecutaba apenas el 29% de su presupuesto a tan solo dos meses de la salida del gobierno.

Se concluye que, los esfuerzos realizados por el gobierno fueron insuficientes para controlar la difícil situación generada por los GDO debido a fallas en la puesta en agenda de la política en cuanto al establecimiento de políticas oportunas y adecuadas para disminuir los índices de muertes violentas y la desarticulación del crimen organizado.

Conclusiones

Se pudo constatar como primer elemento que existió un cambio muy notorio en la adopción de objetivos de la política de seguridad entre los dos gobiernos del periodo de estudio.

Por una parte, el gobierno de Lenin Moreno 2017-2021 expone a la seguridad como una discusión relevante que afecta a toda la ciudadanía y en base a este precepto desarrollo instrumentos de: a) información con planes nacionales, específicos y estratégicos para abordar la problemática del crimen organizado. b) autoridad reformando la política con la supresión de varios organismos y transformando otros existentes, c) tesoro con una inyección constante de recursos económicos para el presupuesto de la policía nacional, d) organización con el Ministerio del Interior a la cabeza de la política de seguridad del Estado, así mismo el COSEPE como ente formulador de la política a corto plazo con pobres resultados.

El gobierno de Guillermo Lasso por su parte tuvo otra concepción de la naturaleza del problema público. Se relaciono en mayor medida con la estigmatización de la problemática en cuanto a regionalizar el problema y asignarlo a sectores de la población en específico. En consecuencia, la adopción de los instrumentos cambio con respecto al periodo anterior, se presentan a continuación: con respecto al instrumento de a) información solo un plan estratégico para combatir la delincuencia organizada, b) autoridad con la creación de la secretaria nacional de seguridad pública y del Estado ente rector de la política de seguridad del Estado, así mismo el decreto ejecutivo en cuanto al libre porte de armas, con respecto a la c) organización como principal elemento durante la gestión del gobierno la multiplicidad de reuniones del COSEPE para formular la política de Estado.

Durante los periodos de gobierno en estudio se sucedieron 18 reuniones del COSEPE (6 del periodo 2017-2021 y 12 del periodo 2021-2023) donde se tuvieron como resultados 18 decretos de estado de excepción por emergencias relacionadas al crimen organizado y el sistema carcelario. Se puede deducir de esta forma que el Estado adopto una política reactiva por parte de los gobiernos en el periodo de estudio con respecto al crimen organizado. Cabe destacar que durante el periodo 2021-2023 se tuvo el doble de estados de Excepción en tan solo 30 meses de gobierno con respecto al periodo 2017-2021 en 48 meses. De esta manera se advierte una hiper reactividad ante el problema publico donde la improvisación ha sido recurrente en ambas gestiones de gobierno, pero hay que señalar que durante el periodo 2017-2021 se elaboraron planes nacionales, estratégicos y específicos en materia de seguridad contra el crimen organizado que dan idea de una mejor planificación por parte del gobierno.

Esta situación se tradujo en menos reactividad presumiblemente por una mejor previsión de los hechos y manejo más adecuado de la situación con en comparación con el otro periodo en estudio.

En el mismo orden de ideas hay que destacar que el año 2021 fue particularmente complejo por el desarrollo de la pandemia COVID19. El gobierno de turno tuvo que centrar sus esfuerzos en el control de las medidas necesarias para que la enfermedad no se propagara entre la población, así como también en una campaña de vacunación que tuvo resultados exitosos. Las fuerzas de seguridad y orden público se centraron en controlar los toques de queda, y las aglomeraciones de personas a lo largo y ancho del territorio nacional. Este hecho generó un descontrol de las actividades relacionadas a la lucha contra el crimen organizado lo que presumiblemente también se tradujo en el aumento de sus actividades y con ello la violencia, muertes y narcotráfico en el país.

El mal manejo de la política de seguridad por parte de los gobiernos durante el periodo de estudio conllevó un aumento considerable de la tasa de muertes violentas y un fortalecimiento de los GDO. Así mismo un cambio en el comportamiento de la población que se ha visto atemorizada por los consecutivos actos de barbarie y violencia por parte del crimen organizado. A nivel personal la ciudadanía se ha visto afectada ya que el mercado de seguros de vehículos también se ha visto perjudicado, al respecto se señala que “históricamente la siniestralidad de vehículos se ha ubicado en alrededor del 54%, pero en 2022 subió a 68 % y hasta julio de 2023 está en 75%, afectando seriamente los resultados de las empresas que ofrecen ese servicio” (Federación ecuatoriana de empresas de seguros, 2023). Por lo que las empresas de seguros se han visto en la necesidad de suspender la emisión de pólizas para ciertos tipos de vehículos según marca y modelo por su alta tasa de robos.

Con los hallazgos obtenidos se puede concluir que se deben desarrollar políticas públicas con una estructura adecuada del problema. Es necesaria una planificación pensada a largo plazo que permita generar objetivos diseñados específicamente para hacer frente al accionar de los grupos de delincuencia organizada. De igual forma se debe diseñar un marco institucional que permita el control, supervisión, ejecución y seguimiento de todas las acciones del Estado para enfrentar a los grupos de delincuencia organizada. Una buena política de seguridad es también una buena política en todas las materias de Estado. Cuando la seguridad se encuentra relativamente bajo control el desenvolvimiento de las actividades normales de la población, gobierno y mercado es posible, y por ende el desarrollo del país es factible.

Recomendaciones

Para las recomendaciones de política es fundamental el reconocimiento de los principales hallazgos en donde se pueden sustentar las decisiones estratégicas. De esta forma el accionar del gobierno estará encaminado a solventar de manera efectiva la problemática comprendiendo los fenómenos causales y los instrumentos de política empleados por los gobiernos de turno.

En base a las conclusiones establecidas anteriormente se recomienda en primer lugar la apertura del Ministerio de la Seguridad que será el ente rector de la política de seguridad del Estado y encargara del seguimiento de las acciones frente al crimen organizado de todas las instituciones que se encuentran inmersas. Así mismo la elaboración de planes y estrategias y por último la articulación, control y coordinación entre los organismos de Estado.

Esta decisión está motivada al establecimiento de un ente que funja como rector de la política de seguridad del Estado. Las decisiones políticas pueden influir mucho en el devenir de la seguridad de los ciudadanos, cambios drásticos en las políticas como eliminación de ministerios o agencias del Estado pueden mermar el buen accionar de gobiernos anteriores. Es por esta razón que se plantea la apertura del Ministerio de la Seguridad con el fin de establecer lineamientos de la política a largo plazo con la creencia de que los gobiernos mantendrán aperturado el organismo, para de esta manera asegurar estabilidad en cuanto a procesos, articulación y diseño de la política de seguridad.

Como se apreciaba anteriormente ha existido una reactividad notoria en los dos gobiernos durante el periodo de estudio que evidencia claramente en el número de estados de excepción efectuados. Si se realiza una comparación, el gobierno de Guillermo Lasso tuvo el doble de declaratorias de estados de excepción que el gobierno de Lenin Moreno. Esta situación podría atribuirse a que el gobierno del periodo 2017-2021 estableció una política más planificada con mayor contenido en número de planes nacionales, específicos y estratégicos. Mas sin embargo la desarticulación efectiva del crimen organizado ha sido materia pendiente, es por esta razón que se sugieren los siguientes elementos:

- Instalación de radares aéreos para detectar aviones del narcotráfico y pistas clandestinas para su desmantelamiento.
- Instalación de escáneres que controlen la salida de los contenedores en los principales puertos del país.

- Instalación de radares marítimos aéreos para detección de sumergibles, barcos y otros elementos que sean usados por parte del narcotráfico.

Las tres recomendaciones planteadas se encuentran fundamentadas en un hecho simple, cortar los recursos financieros de los GDO para el cese de las actividades que requieren financiamiento. Dicho en otras palabras, se trata de desmontar las estructuras internas de las organizaciones del crimen organizado quitándoles parcialmente sus recursos económicos.

En ese mismo orden de ideas se requiere desarticular la organización del crimen organizado. Se sugiere para este fin la inversión en equipos de inteligencia de última generación que permitan descubrir las locaciones de almacenamiento de droga y de manera más relevante capturar a los elementos de más alto rango de las GDO. Con la captura de los elementos jerárquicos de las organizaciones se desmonta el fundamento operativo de las organizaciones y con esto se dificulta la consecución de los hechos delictivos.

Como último elemento se puede establecer como idea clara que el Ecuador se ha convertido en un lugar para el lavado de miles de millones de dólares. En este sentido el accionar del gobierno debe centrarse en el mejoramiento de la trazabilidad del dinero por parte del CIES con inteligencia financiera para detectar elementos corruptos en los sistemas de seguridad, inteligencia y política en entornos, periferia e influencia. En esta labor debe participar la Unidad de Inteligencia Financiera y Económica, contraloría y superintendencia de bancos. El dinero incautado que se pueda comprobar origen ilícito será utilizado para el mejoramiento de los organismos de seguridad del Estado.

Referencias

- América economía. 2023. “Ecuador: Aseguradoras de vehículos excluyen modelos y marcas de sus servicios por pérdida técnica de US\$ 10 millones en robo hasta julio”. 10 de agosto de 2023. *América economía*, 10 de agosto.
<https://www.americaeconomia.com/negocios-e-industrias/ecuador-aseguradoras-de-vehiculos-excluyen-modelos-y-marcas-de-sus-servicio>
- Bullock Karen y Nick Tilley. 2002. *Crime Reduction and Problem-Oriented Policing. Policing and Society*. London: Routledge.
- Carrera Felix, Flor Govea, Gabriela Hurtado y Cesar Freire. 2019. “Estudio correlacional de factores como desempleo e índices de delincuencia en Ecuador”. *Información tecnológica* 30, 287-294.
https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-07642019000300287
- Carrión Fernando, Diana Mejía y Johanna Espín 2013. *Aproximaciones a la FRONTERA*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Carrión, Fernando. 2024. *La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). “Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo”. Acceso el 8 de junio de 2024. 2021
<https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta>
- Christopher Hood. 1998. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford academic.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2022 “Informe personas privadas de la libertad en Ecuador”.
https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PP L-Ecuador_VF.pdf
- Dammert Lucia, Gonzalo Croci, y Antonio Frey. 2024. “¿Por qué tanta violencia homicida en América Latina?” *Fundación Carolina*.
https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2024/02/DT_FC_94-1.pdf
- Dunn William 2017. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New York: Routledge USA.
- Dudley Steven y Luisa Acosta. 2023 “InSight en cifras: el problema de la cocaína en Ecuador que los candidatos no pueden ignorar” *InSight crime*, 28 de agosto.
<https://insightcrime.org/es/noticias/insight-cifras-problema-cocaina-ecuador-candidatos-no-pueden-ignorar/>
- El comercio. “Guillermo Lasso se compromete a invertir USD 1200 millones a la Policía Nacional”. Acceso el 8 de junio de 2024.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/lasso-promete-inversion-millones-policia.html>
- Dyson Kenneth y Richardson Jeremy. 1982. *Policy Styles in Western Europe*. London: Routledge Revivals.
- Fernando Carrión, entrevista por Hernán Gallegos, 8 de enero 2024, entrevista 1, transcripción, departamento de estudios políticos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, Ecuador.

- Figuroa, Silvia, Araiza González, Margarita Torres, Salazar José y Reynaldos Quinteros 2011. “factores asociados a la delincuencia en adolescentes de Guadalajara, Jalisco”. *Papeles de POBLACIÓN* 68: 104-121.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252011000200005
- Frank Fischer 2014. *Reflexive Governance for Global Public Goods*. MIT Press.
- Fontaine, Guillaume y Organización Latinoamericana de Energía 2021. *Guía Práctica de Diseño de Políticas para el Sector Eléctrico. El caso ecuatoriano*. Quito: Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
- Fontaine, Guillaume, Alejandro Hernández-Luis, Taymi Milan y Carlos Rodrigues de Caires. 2023. Analytical Framework. En *Tackling Corruption in Latin America. An Institutional Approach*,. Camdem: Palgrave Macmillan
- Fredy Rivera entrevista por Hernán Gallegos, 23 de enero 2024, entrevista 1, transcripción, programa de relaciones internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, Ecuador.
- González, Liliana. 2020. “Los estados de excepción: aspectos conceptuales y su desarrollo constitucional en Ecuador”. *Revista derecho fiscal No 18*.
<https://doi.org/10.18601/16926722.n18.06>
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo). 2022 “Encuesta nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2022”.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2022/Anual/Bolet%C3%ADn%20t%C3%A9cnico%20anual%20enero-diciembre%202022.pdf>
- Jeremy Richardson 2018 “British Policy-Making and Policy Styles: The Heritage of the Labour Governments” En *Policy Styles in Western Europe*, editado por Jeremy Richardson, 21-42. London: Routledge.
- Kingdon, John y Saguisag-sid, Maria 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Addison, Wesley Longman, Inc.
- Kooiman, Jan. 2005. “Gobernar en Gobernanza”. En *La Gobernanza Hoy 10 textos de referencia*, coordinado por Augusto Cerrillo, 57-82. España: Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Corporación Latinobarómetro. 2021. “Informe 2021 Adiós a macondo”
https://media.elmostrador.cl/2021/10/Latinobarometro_Informe_2021.pdf
- Michael Howlett y Michael Ramesh 2017. *Policy Design: Concepts and Models for Policy Management*. New York: Routledge USA.
- Méndez, José. 2020. *Políticas públicas Enfoque estratégico para América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Movimiento Alianza País. 2017. *Programa de gobierno 2017-2021*.
<https://edicionesanteriores.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2017/01/Moreno-Garces-Lenin-Boltaire.pdf>
- Peter Evans y Rauch James. 1999 “Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth”. *American sociological*

- review 64, 748-765.
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/000312249906400508>
- Peters, Guy. 2018. *Problemas de políticas y diseño de políticas*. Eduardo Elgar Publishing
- Ordóñez-Matamorros, Gonzalo. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Przeworski, Adam y Fernando Limongi, 1997. "Modernization: Theories and Facts" World Politics volume 49: 155–183. Acceso el 8 de julio de 2024.
<http://ereserve.library.utah.edu/Annual/POLS/2200/Richardt/pols2200mod.pdf>
- Reiner Robert. 2010. "The Politics of the Police". Oxford University Press volume 5: 110-111. Acceso el 8 de julio de 2024.
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=JUicAQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR7&ots=ZGszzXFmWm&sig=2_tP3Sy0RtyGKuHNadYRVzSP72s#v=onepage&q&f=false
- Rivera, Fredy y Daniel Sanso-Rubert 2021. *Crimen organizado y seguridad multidimensional*. Tirant lo VBlanch pp 20-63.
- Rivera-Rhon Renato y Carlos Bravo-Grijalva. 2020 "Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico" *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 28, 15-27.
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4410/3475>
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*: Ediciones Aurora.
- Thomas Dye 2008. *Understanding public policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2004. "Informe Global de drogas 2004"
https://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/wdr2004_vol1_spanish.pdf
- UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2022. "Informe Global de drogas 2022"
<https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2022.html>
- UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2023. "Informe Global de cocaína 2023"
https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. "El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier, 69-98. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

Anexos

Anexo 1 Instrumentos de puesta en agenda

Tipo de recurso	Nombre/denominación oficial del instrumento	Fuente	Enlace
Información	Programa de Gobierno de Lenin Moreno 2017-2023	Movimiento Político Alianza País	https://edicionesanteriores.ecuador-decide.org/wp-content/uploads/2017/01/Moreno-Garces-Lenin-Boltaire.pdf
	Plan nacional de desarrollo 2017-2021 (Toda una Vida)	Secretaria Nacional de Planificación	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2017-2021.compressed.pdf
	Plan de gobierno de Guillermo Lasso 2021-2025	Periódico digital Primicias	https://primicias.s3.amazonaws.com/recursos/politica/Plan_de_Trabajo_ALIANZA_21-6.pdf
	Plan nacional de desarrollo 2021-2025 (creación de oportunidades)	Secretaria Nacional de Planificación	https://www.planificacion.gob.ec/plan-de-creacion-de-oportunidades-2021-2025/

	<p>Lasso “esta violencia que se focaliza fundamentalmente en el sur de Guayaquil y en Esmeraldas está asociada al ajuste de cuentas entre las bandas, una persona, un ecuatoriano común que vive de su trabajo que tiene su familia yo le diría no debe tener o sentir temor”</p>	<p>BN periodismo</p>	<p>https://m.facebook.com/bnperiodismo/videos/plan-v-entrevista-al-presidente-guillermo-lasso/2048392862036423/?locale=hi_IN</p>
	<p>Lasso “la política del Gobierno Nacional es golpear a las organizaciones criminales con la incautación de droga y con el desmantelamiento de las organizaciones delictivas desde sus líderes”</p>	<p>Secretaria General de Comunicación de la Presidencia</p>	<p>https://www.comunicacion.gob.ec/guillermo-lasso-la-politica-del-gobierno-es-golpear-la-economia-de-las-organizaciones-criminales/</p>
<p>Autoridad</p>	<p>Lasso promociona la consulta popular que propuso la extradición de líderes de los GDO</p>	<p>Periódico digital primicias</p>	<p>https://www.primicias.ec/noticias/politica/extradicion-narcotrafico-referendo-consulta/</p>

	<p>Ministra del interior María Paula Romo informa acerca del proyecto de modificación a la Ley de Seguridad Pública y del Estado</p>	<p>Ministerio de gobierno</p>	<p>https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/el-presidente-moreno-y-la-ministra-romo-impulsan-reforma-al-codigo-de-seguridad-publica/</p>
<p>Tesoro</p>	<p>Lasso “Hasta el 2025 invertiremos al menos USD 1.200 millones para fortalecer el trabajo de los 52.000 policías actuales</p>	<p>Secretaria general de Comunicación de la presidencia</p>	<p>https://www.comunicacion.gob.ec/la-seguridad-ciudadana-se-fortalecera-con-alrededor-de-30-000-nuevos-efectivos-policiales-hasta-el-2025%EF%BF%BC/</p>
	<p>Lasso “Las FFAA. tienen garantizada una inversión de aproximadamente 1100 millones de dólares para renovar su equipamiento que le permita proteger nuestras fronteras”</p>	<p>Secretaria General de Comunicación de la presidencia</p>	<p>https://www.comunicacion.gob.ec/guillermo-lasso-la-politica-del-gobierno-es-golpear-la-economia-de-las-organizaciones-criminales/</p>
	<p>Lenin Moreno “Incremento del presupuesto de la Policía Nacional en 50 millones”</p>	<p>Periódico digital el comercio</p>	<p>https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/presidente-lenin-moreno-ofrecio-usd.html</p>

Organización	Durante el gobierno de Moreno Ecuador y España firmaron convenios de cooperación para fortalecimiento de seguridad y lucha contra el narcotráfico	Ministerio de gobierno	https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/ecuador-y-espana-firmaron-convenios-de-cooperacion-para-fortalecimiento-de-seguridad-y-lucha-contra-el-narcotrafico/
	Lasso “Mi gobierno cree firmemente en que el trabajo regional frente a la delincuencia transnacional derrotará a estos grupos criminales, cuyo accionar afecta a la población, a la democracia y al estado de derecho”	Secretaria General de Comunicación de la presidencia	https://www.comunicacion.gob.ec/guillermo-lasso-la-politica-del-gobierno-es-golpear-la-economia-de-las-organizaciones-criminales/

Anexo 2 Instrumentos de formulación

Tipo de recurso	Nombre/denominación oficial del instrumento	Fuente	Enlace
Información	<p>Plan institucional del Ministerio de Gobierno 2021-2025</p> <p>OBJ4: Incrementar la eficiencia en la gestión de prevención, previsión y respuesta integral a la violencia, cometimiento de delitos, crimen organizado y la delincuencia en territorio, (2 estrategias).</p>	Ministerio de gobierno	https://documentacion.ministeriodegobierno.gob.ec/Planificacion/2022/PEI-2022-2025/2021.12.11-PEI-2021-2025-SNP.pdf
	<p>Plan Institucional del Ministerio de Gobierno 2018-2021</p> <p>OBJ1: Fortalecer las acciones de prevención y control de la delincuencia y crimen organizado para garantizar la seguridad ciudadana en las zonas de frontera</p>	Ministerio de Gobierno	https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACIFICA-2019-2030-1_compressed.pdf

<p>Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030.</p> <p>OBJ7: Implementar anticipación estratégica en las acciones públicas para enfrentar riesgos y amenazas, fundamentalmente los relacionados al crimen organizado, transnacional, terrorismo y cibercriminalidad. Delincuencia</p>	<p>Ministerio de Gobierno</p>	<p>https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/pla-n-matriz-web.pdf</p>
<p>Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030</p> <p>OBJ3: Garantizar la seguridad ciudadana previniendo y controlando la delincuencia, minería ilegal, el crimen organizado y la trazabilidad de drogas ilícitas para consolidar la convivencia pacífica</p>	<p>Secretaría Nacional de Planificación</p>	<p>https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf</p>
<p>Plan Anual Comprometido 2017 del Ministerio del Interior</p> <p>OBJ7: Incrementar la efectividad de</p>	<p>Ministerio de Defensa</p>	<p>https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf</p>

	los servicios de seguridad ciudadana frente al crimen organizado y la delincuencia en el territorio		
Autoridad	Reforma al Código Orgánico de Seguridad Pública	Ministerio de Defensa	https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/04/en_e15_LEY-DE-SEGURIDAD-PUBLICA-Y-DEL-ESTADO.pdf
	Decreto ejecutivo No 707 que decreta libre porte de armas durante el Gobierno de Guillermo Lasso	Fielweb	https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/Decreto_Ejecutivo_No_707-signed._20230301222949.pdf
	18 decretos de Estado de Excepción por grave conmoción interna durante los gobiernos de Lasso y Moreno	El comercio	https://www.elcomercio.com/wp-content/uploads/2023/08/Decreto-Ejecutivo-841.pdf

Tesoro	Presupuesto de la Policía Nacional 2017-2023	Policía Nacional	https://www.policia.gob.ec/transparencia/
	Presupuesto del Ministerio del Interior 2017-2023	Ministerio del Interior	https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/transparencia/
	Presupuesto del Centro de Inteligencia Estratégica 2017-2023	Centro de Inteligencia Estratégica	https://www.cies.gob.ec/archivos/4574?doing_wp_cron=1710554662.5237040519714355468750
Organización	Eliminación del Ministerio coordinador de la Seguridad durante el gobierno de Moreno mediante decreto ejecutivo No 64	Ministerio de Producción	https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/05/Decreto-Ejecutivo-064-2017-reforma-conformacion-COMex.pdf

	<p>Creación de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado mediante durante el Gobierno de Guillermo Lasso mediante decreto</p>	<p>Secretaría General de Comunicación de la presidencia</p>	<p>https://www.comunicacion.gob.ec/la-secretaria-nacional-de-seguridad-publica-y-del-estado-coordinara-las-acciones-por-la-seguridad-de-los-ecuatorianos/</p>
--	--	---	--