

Drogas, castigo y poder pastoral en Ecuador

Drugs, Punishment and Pastoral Power in Ecuador

 Daniel Pontón Cevallos

Instituto de Altos Estudios
Nacionales del Ecuador
Universidad Central del Ecuador
Quito-Ecuador
daniel.ponton@iaen.edu.ec

 María Dolores Jarrín Balarezo

Universidad de las Américas del Ecuador
Quito-Ecuador
mdjarrin@yahoo.com

Resumen: En Ecuador y en muchos países de América Latina las drogas y la policía han tenido un valor especial en la caracterización de sus instituciones penales. En ese sentido, el presente artículo analizará cómo alrededor de la reforma de la política de drogas de 2015 se evidencia la continuidad de una cultura punitiva que refleja el poder pastoral del Estado. Por medio de un estudio de corte cualitativo, este documento da cuenta de las diversas semánticas del castigo contras las drogas en el lenguaje policial en Ecuador. La reforma punitiva del año 2015 aporta elementos para la comprensión del rol gubernamental de la policía en el ejercicio del poder pastoral del Estado moderno en contextos periféricos.

Palabras clave: drogas; castigo; instituciones penales; policía; poder pastoral; cultura.

Abstract: In Ecuador and many Latin American countries, drugs have played a key role in the characterization of penal institutions. This article analyzes the way the 2015 drug policy reform demonstrates the continuity of a punitive culture, reflecting the pastoral power of the state. Through a qualitative study, it describes the semantics involved in the punishment of drug use in police language in Ecuador. The punitive 2015 reform helps explain the governmental role of the police in the exercise of the pastoral power of the modern state in peripheral contexts.

Keywords: drugs; punishment; penal institutions; police; pastoral power; culture.

La decisión presidencial en el año 2015 en Ecuador sobre la reforma a las tablas de regulación el tráfico y consumo de drogas ilícitas ha sido en tema ampliamente abordado en el país debido a la naturaleza decisional de la misma y su impacto en las instituciones penales del país (Álvarez Velasco, 2014; Paladines, 2016b). Sin embargo, las tesis sugeridas para explicar esta reforma y contrarreforma han tenido alcances parciales sin tener una perspectiva general del problema. En general, esas explicaciones se apoyaron en los clásicos argumentos que respaldan la hipercriminalización de las drogas en el contexto latinoamericano, como la dependencia al realismo estadounidense (Bonilla 1993; Rivera 2005), el autoritarismo, el populismo penal, el militarismo, el retorno al conservadurismo, el giro a la penalidad neoliberal, entre otros factores (Dammert, & Salazar, 2009; O'Malley, 2016; Sozzo, 2005; Zaffaroni, 2009).

Pese a ello, surge la necesidad de analizar la institución del castigo contra las drogas desde una compleja y diversa perspectiva cultural. Esta investigación tendrá como objetivo analizar cómo el trabajo del poder pastoral policial ha reproducido y recreado diversas semánticas punitivas cuya intersección da cuenta del giro punitivo hacia las drogas evidenciado en 2015. ¿Cómo ha sido esa articulación? ¿Qué tipo de semánticas o sentidos sociales se han creado o recreado? Se argumentará que en realidad este cambio de política no fue un quiebre sino una continuidad construida y reconfigurada por el poder pastoral del Estado por medio del saber policial. Entender el trabajo policial en perspectiva pastoral es clave para comprender las distintas racionalidades de las instituciones penales desde una dimensión “cultural” en contextos periféricos.

Método

El presente documento es un estudio de caso cuyo propósito es analizar la incidencia del concepto de poder pastoral en las semánticas policiales sobre el castigo contra las drogas en Ecuador. Pese a ello, no se busca bajo ningún punto de vista partir de una relación causal, sino más bien relacional. En este sentido, se destaca el aporte del enfoque constructivista porque se comprenderá al castigo contra las drogas desde el plano de lo simbólico y las representaciones; es decir, desde una dimensión cultural. De esta forma, el castigo se entiende como un “artefacto moral” producto de un complejo proceso de construcción social donde se articulan distintas sentidos y acciones gubernamentales y sociales.

Para efectos analíticos, el castigo contra las drogas será representado conforme a datos de población penitenciaria y arrestos policiales. Así, basados en la tradición de la sociología de la desviación de Howard Becker (2009) y Ervin Goffman (2001), la estadística criminal está lejos de ser una simple reproducción positiva de una realidad previamente establecida. Ésta será concebida como un constructo social condicionado por una serie de saberes institucionales que se conecta con diversas audiencias sociales sobre todos en realidades donde se ha incorporado lógicas de proximidad policial con orientación comunitaria. En otras palabras, las estadísticas son reproducidas y reproducen al mismo tiempo realidades sociales y lógicas de poder, generando así una especie de “epistemología policial”.

De igual forma, para analizar la cuestión cultural, se empleará una serie de estrategias cualitativas combinadas proveniente de fuentes secundarias, entre ellas fuentes documentales, marcos legales, reportes de prensa, reportes y análisis de contenidos de discursos (Ragin, 2007). Esta combinación permitirá indagar cómo la idea de poder pastoral aporta elementos en la comprensión de la racionalidad gubernamental del castigo de drogas en Ecuador.

Este trabajo entiende de igual forma una dimensión amplia del castigo y no se refiere netamente a la severidad de las penas, sino a la adopción de una serie de prácticas, saberes, medidas adoptadas contraídas en el plano cultural y simbólico para enfrentar un problema y que termina generando procesos represivos de estigmatización y control (Trajtenberg, 2012).

El estudio de caso y su aporte

Como es conocido, el año 2015 en Ecuador fue importante desde el punto de vista de la política criminal y penal, producto de la sorpresiva transformación de las tablas umbrales del tráfico y consumo de drogas creadas en 2014 para regular los excesos punitivos de la política prohibicionista contra las drogas. El gobierno de Rafael Correa, de corte progresista, llevaba ya ocho años en el poder y había implementados mecanismos alternativos frente al exceso punitivo vigente desde 1991, a partir de la aprobación de la Ley 108 (Paladines, 2016a). La medida de 2014 buscaba establecer la proporcionalidad de las penas por tráfico de drogas en función de la cantidad de drogas incautada; sin embargo, un año después (septiembre de 2015), se redujo las cantidades mínimas permitidas para el consumo de heroína entre la población y las cantidades sobre las cuales se juzgaba el tráfico de drogas.

Esta decisión de reformar las tablas no salió de la nada, pues su justificación se generó en función de establecer una lucha frontal contra el microtráfico y el creciente pero marginal consumo de heroína entre la población juvenil en ciertas ciudades del Ecuador. Pese a ello, el alcance de la medida no sólo afectó al consumo y al tráfico de heroína, pues días después se hizo una reforma total a la tabla del tráfico de todos los tipos de drogas basada en la justificación policial de que esos instrumentos estaban incentivando el tráfico y consumo de drogas a menores de edad en los colegios y escuelas. Consecuentemente, se redujo

las escalas del tráfico aprobadas en el año 2014 para hacer más tenue la línea entre microtráfico y consumo; es decir, ahí donde el consumo y el tráfico a menor escala se traslapan (Paladines citado por Vélez, & Gudiño, 2017).¹

A partir de la vigencia de los umbrales, la población penitenciaria por delitos de drogas disminuyó entre 2013 y 2014 de manera significativa. No obstante, con la contrarreforma punitiva de 2015, el número de población privada de libertad creció en más del 100% por este tipo de delito en dos años. En 2020, la población penitenciaria por delitos de droga rondaba el 30% del total de la población penitenciaria en Ecuador.

Hay que precisar que este giro punitivo contra las drogas se dio en un contexto *sui generis* de transformación de la política punitiva en el país. En una década, prácticamente la población penitenciaria se triplicó y fue la tasa que mayor nivel de crecimiento experimentó si se compara con la última década en la región (alrededor del 300%) (SNAI, 2021; World Prison Brief, 2021). Esto ha agudizado los clásicos problemas de las cárceles latinoamericanas: hacinamiento, corrupción, mafias, etc. (Edwards, 2010). Entre los años 2019 y 2022, la sobrepoblación fue identificada, entre otros factores, como el detonante de una de las peores masacres penitenciarias en el mundo producto de cruentos enfrentamientos entre bandas carcelarias (CIDH, 2022). En este escenario,

¹ En el año 2015 la Corte Nacional de Justicia del Ecuador induce a los jueces penales a considerar la acumulación de penas (hasta 40 años) según sea la sustancia psicotrópica o estupefaciente, o preparado que la contenga y su cantidad. De igual forma, con la aprobación de la Ley Orgánica de Prevención Integral de Drogas en sus disposiciones reformatorias promueve el aumento de las penas determinadas en el año 2014 por el Código Integral Penal. Con esto, la pena por tráfico a mínima escala subió de uno a tres años, la pena por tráfico de mediana escala de tres a cinco años y se conservaron los rangos para el tráfico de alta y gran escala (Vélez, & Gudiño, 2017).

Tabla 1: Umbrales de cantidad para juzgar delitos de drogas de acuerdo con la escala del tráfico en Ecuador, 2014-2015

julio-2014								
Escala (gr)	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima	0	1	0	50	0	50	0	300
Mediana	1	5	50	500	50	2 000	300	2 000
Alta	5	20	500	2 000	2 000	5 000	2 000	10 000
Gran escala	20	en adelante	2 000	en adelante	5 000	en adelante	10 000	en adelante
septiembre-2015								
Escala (gr)	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima	0	0.1	0	2	0	1	0	20
Mediana	0.1	0.2	2	50	1	50	20	300
Alta	0.2	20	50	2 000	50	5 000	300	10 000
Gran escala	20	en adelante	2 000	en adelante	5 000	en adelante	10 000	en adelante

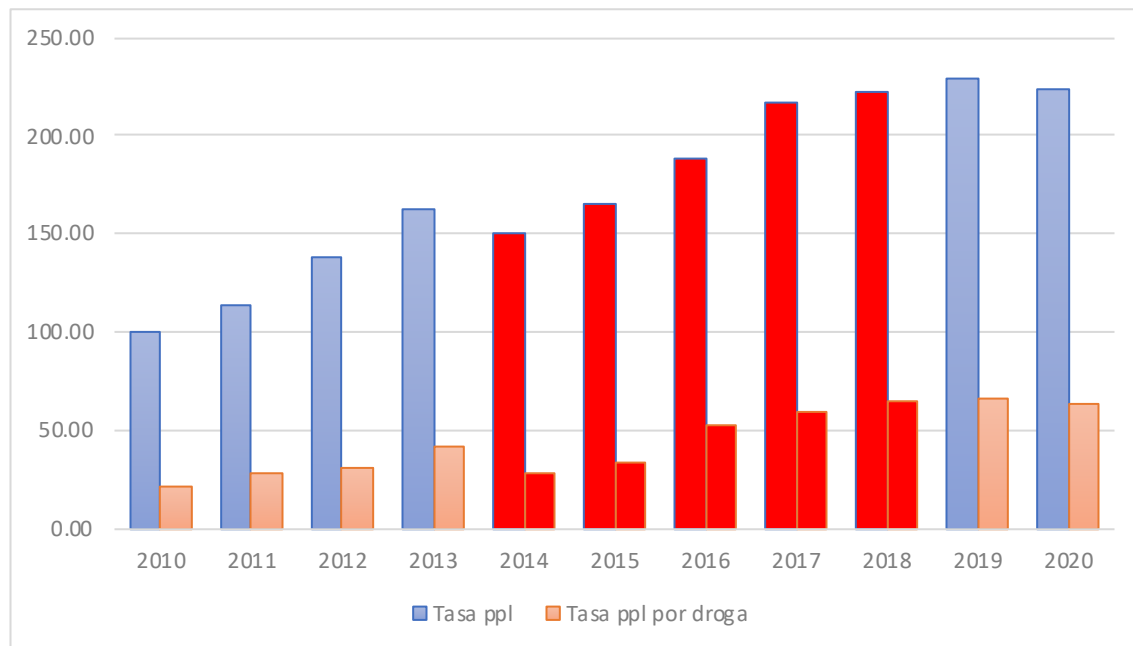
Fuente: CONSEP (2014); CONSEP (2015).

los delitos de drogas merecen un tratamiento especial en el análisis de las instituciones penales, pues ha sido identificado como un detonante explosivo en general del sistema penitenciario en el contexto anglosajón y latinoamericano, y del cual Ecuador no es excepción (Edwards, 2010; Re, 2008).

Es por ello que la reforma de 2015 es un caso relevante de análisis, pues permite analizar cómo el régimen punitivo de drogas internacional se resiste al cambio en contextos periféricos pese a diversos intentos políticos por transformarlo. Por otro lado, este caso permite analizar cómo la naturaleza decisional de un gobierno de inicio “progresista”

frente a las drogas se conectó con las audiencias ciudadanas mediante un lenguaje policial. En este sentido, la contrarreforma debe ser entendida como un “constructo social” que puede extenderse para comprender dimensiones más amplias y más complejas de la realidad social (Giménez Montiel, 2012). Dada la situación, el castigo contra las drogas se ubica en una compleja intersección que moldea y es moldeada por racionalidades penales modernas.

Aquí cobra importancia el concepto del gobierno policial. En general esta cuestión pone en el centro de la escena la gestión de la política criminal respecto a “la actividad policial”. Sin embargo, sigue presente

Gráfico 1. Tasa de población penitenciaria total y por delitos de drogas, 2010-2020

Fuente: SNAI (2021). Gráfico: elaboración propia.

la pregunta sobre cómo el castigo contra las drogas, más allá de ser un lenguaje institucional sobre un problema específico, conecta diversas audiencias ciudadanas con macro procesos sociales. En este sentido, el concepto de “poder pastoral” desarrollado por Michael Foucault (2007) permite dar cuenta de cómo una “vieja fobia contra las drogas” instalada culturalmente en las sociedades, ha sido reproducido por un saber policial para resolver un problema de gobierno en diversos contextos sociales de la modernidad. El castigo contra las drogas, en clave pastoral, se presenta así como una forma de poder individualizado que hace viable una forma de gobierno en contextos periféricos.

Drogas, castigo y cultura

El castigo contra las drogas ha destacado en el análisis académico por su intransigente persistencia y resistencia al cambio en el concierto mundial (Sanchez Avilés, 2012; Thoumi, 2009). Esto lo dis-

tingue directamente de otras instituciones penales (otros delitos) cuya característica es que han sido más permeables a la influencia de factores que han ralentizado su carga punitiva como medida de control (tecnología, castigos pecuniarios, castigos no privativos de libertad (Garland, 2005). Producto de su persistencia punitiva y sus excesos (detenciones y encarcelamientos masivos y violaciones a las garantías penales y derechos humanos) es uno de los regímenes de criminalización más difundidos e insignes de la globalización (Andreas, & Nadelmann, 2006).

Debido a la penetrante influencia de este estricto régimen punitivo en las esferas locales, la vigencia de tal sistema se ha explicado por configuraciones materiales (poder, economía) e ideacionales (religión, moral) en el ámbito internacional. Desde una lógica vertical, el régimen punitivo de drogas puede ser un esquema de criminalización impuesto o negociado por estrategias de *hard power* o *soft power* de la política internacional. Sin embargo, se

ha dado poca importancia a las formas de reproducción del castigo como proceso social con una amplia incidencia en el ámbito local.

El castigo contra las drogas, por tanto, se ubica como un “artefacto moral” (Garland, 2005) que resuelve problemas a través del efecto punitivo. Es decir, una especie de consenso moral ampliado cuya búsqueda es la “cohesión social”, pero que en realidad no es más que la sobrerrepresentación exagerada de un problema social que etiqueta personas bajo la idea de grupos de riesgo o amenazas sociales (Cohen, 2017; Young, 2016). Por tanto, es la expresión más aguda de la racionalidad del “gobierno de la crisis” (O'Malley, 2016) pues su fuerza simbólica se conecta con una serie de riesgos e incertidumbres sociales (desempleo, cambios en la dinámica familiar y comunitaria) propios de la vida cotidiana. En la perspectiva de la sociedad del riesgo, esto responde a un sostenido proceso de individualización social en la modernidad (Beck, 2002; Castel, 2010).

Resulta desafiante comprender esta racionalidad punitiva desde una perspectiva cultural. La cultura entonces se presenta como un gran articulador de los significados, sentidos, pensamientos, mentalidades y afectos del castigo. Poder, ideología, racionalidades burocráticas, subjetividades y emociones quedan de una u otra forma enmarcados dentro del siempre complejo término cultura. Más allá de ser receptoras de significados, mentalidades y sensibilidades externas, las instituciones penales construyen y difunden significados culturales predominantes y al mismo tiempo los reafirman. Por un lado, regula la conducta por medios físicos de acción social y da significado al crimen; por otro, comunica significados de poder, autoridad, legitimidad y la normalidad de las personas y las relaciones sociales (Garland, 1999, pp. 291, 294). El valor de uso del castigo es simbólico y lúdico. Además de ser un recurso instrumental, se trata de un elemento eminentemente pasional que

se adapta a diversos contextos sociales (Garland, 1999; Pratt, 2006).

Drogas, policía y poder pastoral

El énfasis en la dimensión cultural del castigo contra las drogas y su conexión con audiencias ciudadanas, significa también una nueva impronta gubernamental vinculada a entender el ejercicio del castigo más allá de la esfera netamente estatal unidireccional. Al contrario, debe ser comprendido además como una mentalidad de gobierno a distancia que opera mediante la capacidad tanto de aquellos que gobiernan como de aquellos que son gobernados para regular su propio comportamiento y sus relaciones comunitarias (Garland, 2005; Valverde, & Levi, 2006). Esta mentalidad gubernamental implica una sustitución paulatina de la idea de dominación directa por la idea de nuevas tecnologías que regulan las propias conductas de los individuos a través de la autorregulación (Foucault, 2007; O'Malley, 2006). En este escenario, la cultura punitiva es también una forma de control social que involucra actores privados y comunitarios; es decir, una especie de objetos y sujetos de su propia regulación social. En consecuencia, el concepto de gubernamentalidad se propone como una forma de resolver el dilema entre poder como interés de dominio individual, grupal o institucional y las formas de ejercicio del poder basadas en una pluralidad de actores.

Pese a ello, poco esfuerzo se ha hecho para comprender el rol de las agencias policiales en el marco de la gobernanza de la seguridad de las sociedades globalizadas. Si bien la expansión del prohibicionismo y su estrategia de control han significado que los aspectos policiales tengan una importancia fundamental en los estudios sobre política de drogas, por lo general se asume el rol de estas agencias dentro de una unidad política estatal, homogénea y

fundamentada en relaciones de poder, subordinación y monopolio legítimo de la fuerza. En ese marco, las agencias policiales, tanto de *high policing* como de *low policing*, desempeñan un rol estrictamente pasivo debido a su rol de agentes no deliberantes en el accionar decisonal de un Estado.²

Ahora bien, es preciso señalar que en la práctica las agencias policiales mantienen una relativa autonomía respecto a los centros políticos de sus estados. En este sentido, se cede a los cuerpos policiales ciertas acciones básicas de regulación de la vida social en el territorio (Sain, 2009), lo cual genera una capacidad intrínseca de influencia directa en la apreciación que tienen los gobiernos y la sociedad sobre la recreación de problemáticas sociales y su solución. Bajo este esquema, las agencias policiales actúan como un elemento bisagra de materialización de esa racionalidad penal que al final se constituye en el núcleo duro en el manejo de la política penal. Si bien el rol de las agencias policiales es adaptativo a la racionalidad de poder, también reproducen autónoma y cooperativamente sentidos sobre los problemas y amenazas sociales además de los instrumentos y formas de solución como una especie de comunidad semántica (Deflem, 2000, p. 748). Sobre esta cuestión, la vieja filosofía policial de proximidad con orientación comunitaria cumple un rol crucial en la gestión gubernamental de temas concernientes a la vida cotidiana moderna, entre ellos la delincuencia común y el tráfico de drogas (Simon, 2006). Esta concepción da paso a un entendimiento menos pasivo y más activo de las agencias policiales como racionalidad gubernamental.

² *High policing* hace referencia a un cierto tipo de trabajo policial destinado a neutralizar y perseguir la disidencia política por encima del crimen común. *Low policing*, por su parte, se refiere a un proceso de acción policial atravesado por lógicas domésticas de *law enforcement* que incluye agencias de justicia criminal, investigación del delito y agencias de control táctico operativo para enfrentar las demandas de control del delito de entornos urbanos (Brodeur, 1983).

El control de males sociales urbanos como la droga y la violencia juvenil dan vida a discursos y saberes policiales para el control poblacional. En este juego, el control de tales problemas cotidianos urbanos es entendido como una forma de gobierno dirigido a labores de vigilancia y control poblacional sobre ciertos grupos sociales. A diferencias del panoptismo propio del mundo de las prisiones, los hospitales, asilos, manicomios, el concepto de policía (o lo policial) se instala como un concepto clave en el gobierno de la biopolítica, pues cuidan o vigilan los espacios que no vigilan las instituciones disciplinarias. La policía, así, opera en los intersticios de la sociedad por medio de regulación de la vida social, al complementar de forma expansiva el cometido inicial del gobierno disciplinario que es la transformación de las conductas (Sozzo, 2005).

Sobre esta idea cultural se enlaza el tema del poder pastoral. Para Foucault, el arte de gobernar posee múltiples dimensiones y no sólo se agota en el ámbito del gobierno del Estado (la política), sino que alcanza también al gobierno de la familia (la economía) y el gobierno de sí mismo (la moral) (Foucault, 2007). Un gobierno que no sólo se enfoca en individuos o territorios, sino que se ocupa de lo que concierne a los procesos vitales de esas poblaciones, sus saberes y subjetividades. Sin embargo, esa idea de gobierno no podría haber nacido sin el viejo y arcaico influjo del poder pastoral propio de la religión judía y sobre todo cristiana. El Estado secular, por lo tanto, adopta esas atávicas ideas y lo traslapa al rol de médicos, funcionarios públicos, y por los fines consiguientes, la policía (Benente, 2017; Scholten, 2013).

El gobierno comunitario policial moderno es una herencia de ese poder pastoral que se deifica, actualiza y reproduce a través del castigo. Sólo así se explicaría que las puritanas ideas del castigo contra las drogas, alcancen significados actuales que se resignifican y reproducen de acuerdo con contenidos modernos que poco tienen que ver con sus contenidos originarios. Pero este poder de la policía en la

perspectiva del poder pastoral, no es homogéneo. El ideal de ese poder es siempre tener una sociedad libre de enfermedades y males sociales donde debería garantizarse el abastecimiento urbano, la salud, la higiene y las normas de comportamiento necesarias para evitar la propagación de enfermedades. No sólo se trataba de curar, sino también de normalizar y administrar poblaciones conectándose con sus necesidades y creencias (Foucault, 1982).

División de la ciudad, separación de población problemática, vigilancia local, reportes periódicos a la autoridad, operativos de arrestos, entre otras estrategias, fueron características intrínsecas del surgimiento de ese poder pastoral policial de origen urbano. El objetivo, aparte de mejorar el nivel de vida de la población, buscaba controlar la sublevación trabajadora, hacer menos peligrosas a las clases pudientes y garantizar su fuerza de trabajo. No es de sorprender que la misma estrategia de segregación y vigilancia sanitaria contra las drogas se aplicara con mayor énfasis sobre jóvenes al margen de la ley (ladrones, dementes, malhechores, vagabundos) y en general a la pobreza o la marginalidad por considerarse que iban en contra de la purificación de la ciudad y su ordenamiento (Foucault, 1982, pp. 373-384).

No obstante, desde una perspectiva cristiana, el poder pastoral es un poder individualizador, pues según Foucault (2007, p. 365), “hace todo por el conjunto del rebaño, pero también lo hace por cada uno de sus integrantes”. Esto genera la paradoja del pastor, en el sentido de que debe velar por todos y cada uno y también puede abandonar o exponer al sacrificio a todo el rebaño por una sola oveja. El poder pastoral policial es al mismo tiempo de consenso inclusivo como excluyente; es decir, a través de la sanción y creando enemigos sociales y enfermos (Mallareal, 2012). El miedo a las drogas recrea así una lógica de aporofobia (miedo a la pobreza) y efebifobia (miedo a la juventud) por sus derivaciones naturales.

Pero más allá de eso, Foucault, revela con esto su intención de entender el proceso de individualización moderno, mediante el influjo de ese poder pastoral. En esta racionalidad secular, el castigo contra las drogas, por ende, no sería más que la administración de las incertidumbres de la vida urbana. Los procesos de modernización social (entiéndase urbanismo) profundamente arraigados se reproducen por medio de una serie de sentidos y significados tales como “la fobia contra las drogas” que dan forma a las instituciones penales. A partir de esto, se comprende la resistencia al cambio del castigo sobre las drogas y la capacidad de reproducción desde una perspectiva cultural en distintos contextos sociales.

Fobia contra las drogas y el puritanismo en Ecuador

El giro decisional del año 2015 en materia de drogas debe comprenderse en conexión con viejos sentidos y valores puritanos históricamente presentes en el Ecuador en su proceso de modernización social, cuyos contenidos han sido recreados y resignificados por agencias policiales. En este sentido, si bien la legislación contra las drogas en Ecuador data de principios del siglo anterior y en ella se observó una dinámica adaptativa a las legislaciones internacionales,³ lo legal no explica los sentidos sociales que dan pauta a esta problemática, ni los énfasis sociales y políticos que se ha dado a las drogas para que se constituya en una de las actividades de mayor nivel de encarcelamiento en el Ecuador. Es decir, la visión legalista da por hecho la legitimidad de la institución del castigo *per se*,

³ En 1970 se creó en Ecuador la “Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes”. En 1987 se creó la “Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas”. En 1991 se creó la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Paladines, 2016a, p. 10). Esto quiere decir que ha existido una presencia de larga data de leyes hiperpunitivas que explican la ubicación histórica de la criminalización de las drogas en el Ecuador.

pero desconoce los complejos procesos sociales y culturales que alimentan esta ideología punitiva contra las drogas, una herencia puritana (Labate, & Rodrigues, 2015) globalmente extendida que ve al consumo de drogas como una clara amenaza contra la cohesión social.

Ecuador no ha sido tradicionalmente un territorio que haya registrado altas tasas de consumo de drogas. Esto no quiere decir que el consumo de drogas ilícitas no se haya presentado como un problema social, pues ya en la década de los ochenta se presentaba como un problema social emergente (CONSEP, 1995). Como es conocido, el consumo de drogas se articula a un constante y abrumador proceso de cambio social, económico y cultural de las sociedades en la modernidad capitalista que alterna el mundo urbano y sus transformaciones.⁴ La población urbana en 1950 en Ecuador correspondía al 28.5% y en 2010 aproximadamente al 63% (Rivadeneira, & Zumárraga, 2013). Actualmente, tres de cada cuatro ecuatorianos viven en ciudades. Al igual que otras realidades urbanas, el proceso de urbanización también ha dado paso al advenimiento de una “economía psíquica” de regulación de la subjetividad individual (Carneiro, 2002), que promueve un elevado consumo de drogas lícitas e ilícitas. De forma paralela, esto generó también una amplia demanda social de regulación estatal de las mismas. Bajo esta lógica, el consumo de drogas es en sí mismo una expresión de individualismo moderno, mientras que el control de las drogas representa un problema de gobierno y cohesión social.

Esto generó que la política de drogas se expusiera como un tema prioritario en la agenda pública en Ecuador, pues disparó una serie de temores

sociales que auspiciaron una mayor carga punitiva frente al problema de las drogas ilícitas. Por ejemplo, Paladines (2012) demuestra cómo en el proceso de aprobación de la Ley 108 en 1990 ya había voces de congresistas que buscaban justificar la aprobación de la mencionada ley en función del crecimiento del consumo. Si bien como producto de esto se dio paso a la generación de una nueva institucionalidad en materia de prevención, los distintos argumentos esgrimían soluciones moralistas y punitivas como solución al problema del consumo de drogas ilícitas. Por lo tanto, el trasfondo conservador de soluciones iba más allá de una cuestión de ideología política, pues los discursos hablaban en función de una colectividad altamente preocupada y vulnerada. Esto hace suponer que la política de castigo contra las drogas fue parte de un “consenso ampliado” en el que se articulaba una serie de audiencias ciudadanas en función de una instalada ideología punitiva contra las drogas. En otras palabras, se evidenciaba un poder pastoral atrapado por racionalidades estatales.

Tal “ideología punitiva” contra las drogas hizo que la política se orientara principalmente a la utilización de recursos penales como mecanismo para frenar el consumo. Si bien en 1997 se despenalizó formalmente el consumo en el país, a partir de esa fecha la estrategia de control ha sido atacar la oferta mediante el combate a los eslabones de distribución al por menor. Esta práctica derivó en abusos del sistema punitivo, pues se llegó a penalizar a poseedores de pequeñas cantidades de drogas (como presuntos traficantes), cuyas escalas punitivas desbordaban la lógica de la proporcionalidad de las penas (Paladines, 2015).

Por ello, a partir de 2014 en Ecuador, al amparo de los mandatos constitucionales de 2008 (consumo como problema de salud y proporcionalidad de las penas), se crearon las tablas de regulación del consumo y tráfico de drogas según la escala, lo cual emulaba experiencias ya aprobadas en otros países.

⁴ Alteración del orden comunitario e individualismo, la deslocalización del trabajo, la reducción y descomposición de la estructura familiar, el anonimato y el individualismo, la proliferación de subculturas juveniles, la marginalidad, el consumismo, entre muchos temas asociados.

Pese a esto, la decisión técnica de crear mecanismos que limitaran las externalidades negativas de la política represiva de drogas sufrió desde el inicio problemas de popularidad entre una serie de actores políticos y sociales que demandaba mano dura ante un creciente (aunque poco estimado) consumo de drogas (Álvarez Velasco, 2014). Por consiguiente, el análisis del giro punitivo en la política de drogas en el Ecuador a partir de la reforma de las tablas, debe entenderse dentro de este contexto cultural punitivo. De hecho, persiste la idea hasta ahora de que las tablas de regulación, según ciertos grupos conservadores, son como “engendros del demonio” (Pontón, 2021).

Por esta razón, en el marco del discurso dictado en la toma de posesión del nuevo comandante de la Policía Nacional en septiembre de 2015, el presidente Rafael Correa dijo lo siguiente:

Éste es uno de nuestros principales desafíos, acabar con el microtráfico que está afectando a la juventud de la patria [...] Aquí no podemos hablar con romanticismos. Algunos dicen, hay pruebas internacionales que el endurecimiento de penas no reduce el tráfico y el microtráfico, si eso fuera cierto lo contrario también sería correcto, entonces eliminemos prisiones y eliminemos sanciones y entonces no pasaría nada con el microtráfico y el tráfico de drogas. Ustedes saben que en ese momento proliferaría este problema, abundaría este problema. La cuestión es buscar el justo equilibrio y era claro que nuestras penas eran muy blandas. Les insisto, penas de menos de seis meses que no permitían siquiera dictar prisión preventiva. Ahora se han endurecido las penas y se puede dictar prisión contra los microtraficantes, pero por supuesto también estamos trabajando en la prevención, por ejemplo, con la creación de miles de direcciones de consejería estudian-

til en nuestras escuelas y colegios (Pontón, 2018).

Todo esto es señal del predominio de una vieja idea pastoral punitiva contra el consumo de drogas que de una u otra forma ha sido moldeada por el trabajo policial de proximidad. Pero ese poder pastoral policial fue un proceso sistemático de vieja data acuñado por décadas en la policía y que se ha constituido en parte del *habitus* del trabajo policial. Esto se analizará a continuación.

Policía, proximidad y consumo

Si bien las estrategias de policía comunitaria en el pleno sentido de la palabra, empezaron ya a implantarse en 2003 en Quito y a partir de 2005 en todo el Ecuador, la filosofía de acercamiento a la población estuvo vigente desde muchos años atrás (Campos, 2008). En los años setenta, la Policía Nacional del Ecuador creó los retenes policiales como una estrategia institucional de acercamiento a la población; lo cual fue complementado en 1991 con la creación de los Puestos de Auxilio Inmediato (PAI). Bajo esta mirada, se buscó políticamente una nueva forma de administración de “lo cotidiano” por parte del Estado (Sain, 2009), cuya filosofía es extiende hasta nuestros días.

Por esta razón, la hipercriminalización del consumo de drogas no fue producida por una especialidad policial creada en los noventa a partir de la influencia estadounidense. Por lo general, ése ha sido el error más recurrente en los diagnósticos existentes para explicar la tendencia hiperpunitiva de las instituciones penales contra las drogas en Ecuador (Bonilla, 1993; Paladines, 2012; Rivera, 2005). La Policía Antinarcóticos (DNA) fue creada en 1998, mucho después de que la prioridad del control de drogas hubiera calado profundamente en el accionar institucional. La Interpol, mecanismo existente para la lucha antinarcóticos antes de la DNA, se focalizaba

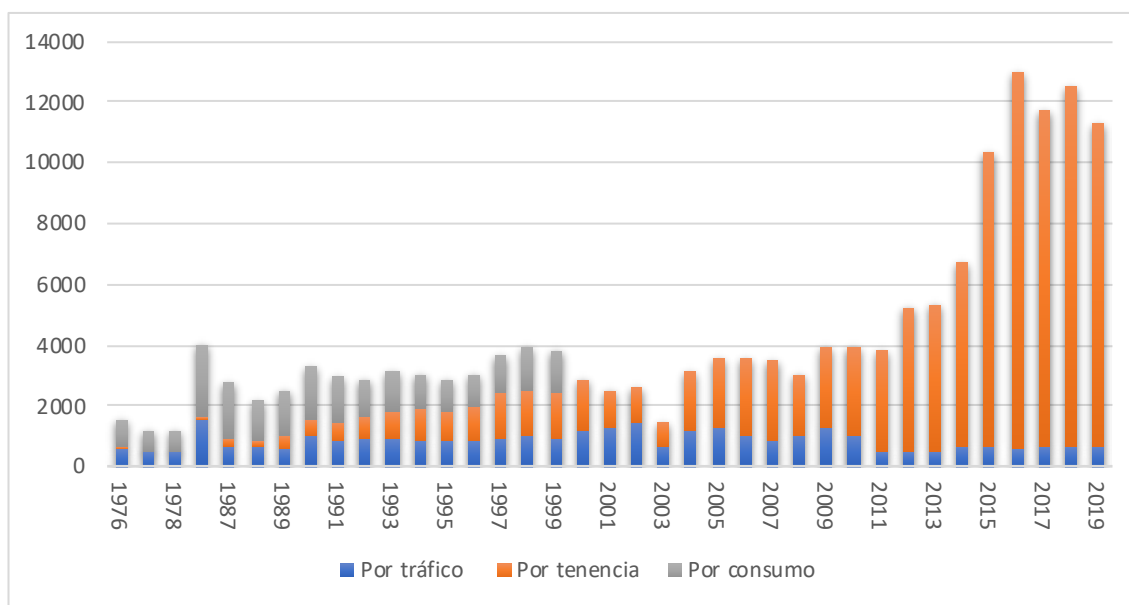
sobre objetivos puntuales de control de drogas en cada uno de los estados, pero no influía en el control de poblaciones enteras. La estrategia de encierro masivo fue más bien un proceso de asimilación institucional donde el problema de control de drogas fue posicionándose como un asunto de alto interés institucional y un problema gubernamental local. Tales lógicas de asimilación han respondido más bien a transformaciones estructurales del mundo urbano de la modernidad que a imposiciones geopolíticas.

Desde la década de los setenta en Ecuador las detenciones policiales por drogas oscilaron entre un 10 y 20% del total de las detenciones policiales de todos los delitos, lo cual es una muestra de la alta representatividad del control de drogas en el accionar policial (Arcos, Carrión, & Palomeque, 2003; CONSEP, 1995). Ya desde entonces se puede ver un alto nivel de detenciones policiales por droga (en 1979 más de casi 4 mil personas) (Bolaños, 2017). Asimismo, el número de detenciones policiales por delitos de drogas tuvo un comportamiento ascendente desde 1987. No se ve un punto de quiebre a

partir de la década de los noventa, pese a la entrada de la cooperación internacional policial de la “guerra contra las drogas”. Por ende, la fobia puritana contra las drogas fue una racionalidad institucional ya instalada en Ecuador que demuestra un proceso de larga data de adaptación a complejos procesos sociales. A partir de 2010, la tendencia de productividad mostró ritmos de crecimiento alarmantes, pero desde una perspectiva general es un *continuum* de viejas prácticas institucionales. La decisión de 2015, por tanto, se enmarcó en esa herencia cultural.

Pero la mira policial no ha sido homogénea. Desde 1976 hasta 1989, las detenciones por consumo eran mayoritarias frente al total de detenidos, lo que demuestra así la conexión con agendas puritanas hacia ese problema. En 2000 se dejó de producir información acerca de los detenidos por consumo en la Policía Nacional, presumiblemente a causa de la despenalización del consumo aprobada en 1997 en Ecuador. Pese a ello, a partir de la década de los noventa, las detenciones por “tenencia” empezaron a crecer y paulatinamente han ido

Gráfico 2. Arrestos policiales por delitos de drogas en Ecuador, 1976-2019



Fuente: CONSEP (1995); Ministerio de Gobierno (2020). Gráfico: elaboración propia.

copando el grueso de las detenciones a partir de la segunda mitad de la década del 2000 (actualmente representa más de 95% del total). Si bien legalmente la clasificación de “tenencia” es problemática en la legislación actual, la tenue diferenciación operativa entre tráfico y consumo ha hecho que la categoría “tenencia” englobara una cantidad importante de consumidores.

Esta ideología contra el consumo se exhibió de forma abierta en 2015, cuando se reformaron las tablas de consumo y tráfico de drogas. En este sentido, gran parte de la discursividad oficial y policial de dicha reforma se dio por el creciente (aunque poco significativo, aun en términos de incidencia poblacional) consumo de la droga h (heroína de baja calidad) en ciertas zonas marginales de algunas ciudades costeras del Ecuador.

Por esta razón, bajo un discurso de asistencia y protección social a poblaciones vulnerables, se hizo necesario bajar las cantidades mínimas permitidas para esa sustancia y las cantidades sobre las cuales se juzgaba su comercialización. Pese a ello, el alcance de la medida no sólo afectó al consumo y tráfico de heroína sino a todos los tipos de drogas, basada en la justificación policial de que esos instrumentos estaban incentivando el tráfico y consumo de drogas entre menores de edad en los colegios y escuelas (Paladines, citado por Vélez, & Gudiño, 2017). La idea de precautelar los valores sociales generales y la cohesión social prevalecieron en esta visión.

Por esa razón, como se muestra en el gráfico 3, los atenuantes punitivos que generaron los umbrales de 2014, fueron vistos como una vulnerabilidad técnica del control policial. Por ejemplo, desde agosto de 2014, mes que entra en vigencia el nuevo Código Integral Penal (COIP) los niveles de

Ilustración 1

La "H", la droga que carcome a los más pobres en Ecuador



Guayaquil (Ecuador) (AFP) – Rina deambula semidesnuda y descalza junto a un basurero de la ciudad portuaria de Guayaquil. Está bajo el efecto de la "H", una droga barata, adictiva y en auge entre los más pobres de Ecuador.

La imagen fue registrada en video en vísperas de Año Nuevo y llegó a manos de funcionarios de salud municipales que acudieron a rescatarla.

"Cuando consumo, escucho voces", dice a la AFP la joven de 24 años

Fuente: France24, 2023.

prisión preventiva de los detenidos por delitos de drogas en flagrancia disminuyeron por debajo del 80% al 40%. La gran mayoría de los detenidos fueron puestos en libertad por decisión judicial apoyados en la no criminalización del consumo prescrito en la Constitución de 2008, el COIP, y la consecuente aplicación de la tabla de consumo creada por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP).⁵ En relación con los casos de microtráfico, la pena era sancionada con una medida cautelar y administrativa. Esto derivó en que la puesta en escena de los umbrales de tráfico de drogas tuvieran problemas de popularidad en la esfera policial. A partir de la reforma de 2015, el porcentaje de detenidos en flagrancia por delitos de drogas se elevó de nuevo sobre el 80%, lo que inició así una nueva escalada punitiva (Fiscalía General del Estado, 2016).

De estas cifras se puede concluir que la estrategia policiaca de protección social mediante la proximidad ha priorizado sistemáticamente la criminalización para precautelar la salud ciudadana, en especial de los “jóvenes”. Esto provocó en la práctica enfocarse en los eslabones menores de la cadena de comercialización, denominados micro expendedores.⁶ En consecuencia, esta forma de gobierno policial ha estado relacionada desde un inicio con una persistente y sistemática racionalidad de criminalización de la juventud y la pobreza. Sobre tal combinación también se han manifestado sendos discursos xenofóbicos sobre poblaciones migrantes.

Pese a las transformaciones semánticas y oscilaciones en la tendencia punitiva respecto al

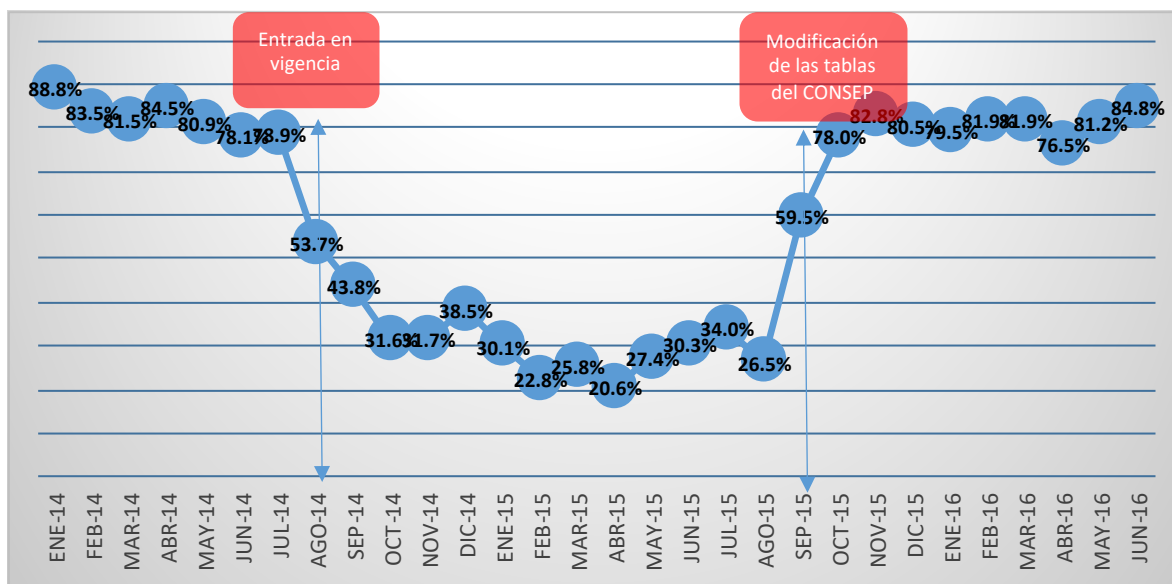
consumo, no se ha perturbado en sí mismo la filosofía del control. Sea cual fuere la denominación, se puede inferir que esta persistente dinámica del control y castigo sobre el consumo de drogas ha sido un asunto altamente instalado como prioridad en la agenda policial, e incidió de forma precisa en la decisión gubernamental de 2015 de endurecer la política de drogas. La conexión entre esta visión política punitiva y amplias audiencias ciudadanas es una evidencia notable de la influencia del poder pastoral policial.

Drogas, delito y policía

El poder pastoral policial contra las drogas ha tenido también otro tipo de racionalidades y significados en el Ecuador. Tuvo que ver con la creciente demanda ciudadana ante el incremento de ciertos delitos contra la propiedad y las personas en las principales ciudades del país. La agenda antidelictiva ha demandado reformas al interior de la institución desde la década de los noventa. En 1996, por ejemplo, la institución policial lideró el Programa de Brigadas Barriales, cuyo objetivo consistía en la organización de una entidad cívica de autogestión voluntaria integrada por personas civiles que colaboraran junto a la Policía Nacional en el control de la seguridad interna y la protección de las personas en los barrios (Campos, 2008). En 2004 se creó el Plan Estratégico de Modernización y de Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador, que se fundamentó en la imperiosa necesidad de tener un acercamiento por medio de un adecuado proceso de descentralización del trabajo operativo de la policía comunitaria. A partir de esto, el proceso de policía comunitaria se constituyó al mismo tiempo en una filosofía de planificación institucional como medida para neutralizar los conflictos urbanos, entre ellos el problema de la droga y el delito (Pontón, 2009). La Doctrina Policial vigente desde el 2013 en Ecuador dice lo siguiente:

⁵ Actualmente institución extinta en función de la Ley de Control de Drogas aprobada en el año 2015.

⁶ Desde 2014 hasta 2021 el narcomenudeo representó el 16% del total de las incautaciones, pero representa 88% del total de detenciones policiales, en muchos casos por tráfico de marihuana y pasta base (droga de consumo popular en barrios marginales) (Pontón, 2021).

Gráfico 3. Detenciones en flagrancia con prisión preventiva por delitos de drogas, 2014-2016

Fuente: Fiscalía General del Estado (2016). **Gráfico:** Elaboración propia.

La Policía Nacional promueve la participación activa de la comunidad en la protección de la seguridad integral, entendida como una construcción colectiva de la sociedad y no sólo como un servicio prestado por el Estado del cual el ciudadano es únicamente un usuario (Ministerio del Interior, 2012, p. 40).

Esta nueva lógica cultural antidelincuencial, ya presente en la policía desde los noventa, dio pie a la vigencia de discursos “higienistas” contra las drogas, los cuales etiquetados bajo el llamado “factor de riesgo” (variable de control) se constituyó en una estrategia crucial para la prevención del delito callejero. De igual forma, en la Doctrina Policial se afirma lo siguiente:

El carácter previsor exige actuar de manera anticipada a posibles eventos futuros, a fin de establecer los diversos escenarios con los que podría encontrarse y planificar estrategias para abordarlos. El éxito en la lucha contra la delincuencia y la violen-

cia requiere de acciones preventivas [...] En este sentido, la policía debe superar su carácter reactivo centrando su accionar en la creación de condiciones para la paz social y el respeto al orden público (Ministerio del Interior, 2012, p. 41).

La criminalización de la droga desde esta visión ha sido más un factor de riesgo que facilita el delito antes que un problema de salud pública. La necesidad de control de drogas empezó a posicionar la semántica de la “tenencia” como mecanismo de lucha contra el tráfico a menor escala. Por ello se puede inferir que las agencias policiales son las que han marcado la pauta de los ritmos punitivo dentro de una serie de actores u operarios judiciales que actúan en el sistema penal en Ecuador.⁷ Como se dijo anteriormente, a partir de 2010 Ecuador

⁷ La literatura especializada sugiere que las estrategias “policiales tolerancia” aumentan el número de arrestos por delitos menores y drogas. Esas estrategias han sido tradicionalmente factores atribuibles para explicar el endurecimiento de las instituciones penales (Garland, 2005; Wacquant, 2004).

presenció una escalada punitiva sin precedentes que causó que su población penitenciaria prácticamente se cuadruplicara. Mucho se ha hablado sobre este asunto, pero es conocido que un gran dinamizador de tal crecimiento fue producto de una nueva filosofía policial denominada internacionalmente como “Compstat”, el mismo que en Ecuador tomó el nombre de Cuadro de Mando Integral (CMI).⁸ El objetivo del CMI fue hacer un seguimiento pormenorizado e intensivo de varios delitos de gran intensidad y connotación pública, siete en total (Castro Aniyar, Jácome, & Mancero Albuja, 2015).

De forma paralela, se gestionó un costoso modelo operativo policial en el territorio (a manera de plan cuadrante) denominado distritos, circuitos y subcircuitos (CEPAL, 2017; SENPLADES, 2014). Pero en realidad este modelo de modernización, no fue más que la repuesta gerencial y tecnocrática al ya instalado concepto de policía de proximidad, cuya misión fundamental había sido siempre mantener un alto nivel de contacto con las necesidades ciudadanas para la prevención del delito. La diferencia es que, con este nuevo modelo, la acción policial empezó a ser evaluada con parámetros de gestión y productividad como arrestos, decomisos, control de armas, drogas, etc. Esto provocó, por ejemplo, que el número global de detenidos efectuado por la Policía Nacional creciera en un 18% anual entre 2009 y 2018 (Ministerio de Gobierno, 2020).

El tema de control de drogas fue un detonante fundamental en esa escalada en la productividad. A partir de 2011, la lucha contra el microtráfico se convirtió en una prioridad gubernamental, bajo la idea de que el microtráfico es el motor de la criminalidad urbana (Ávila, & Pérez, 2011). Es por ello

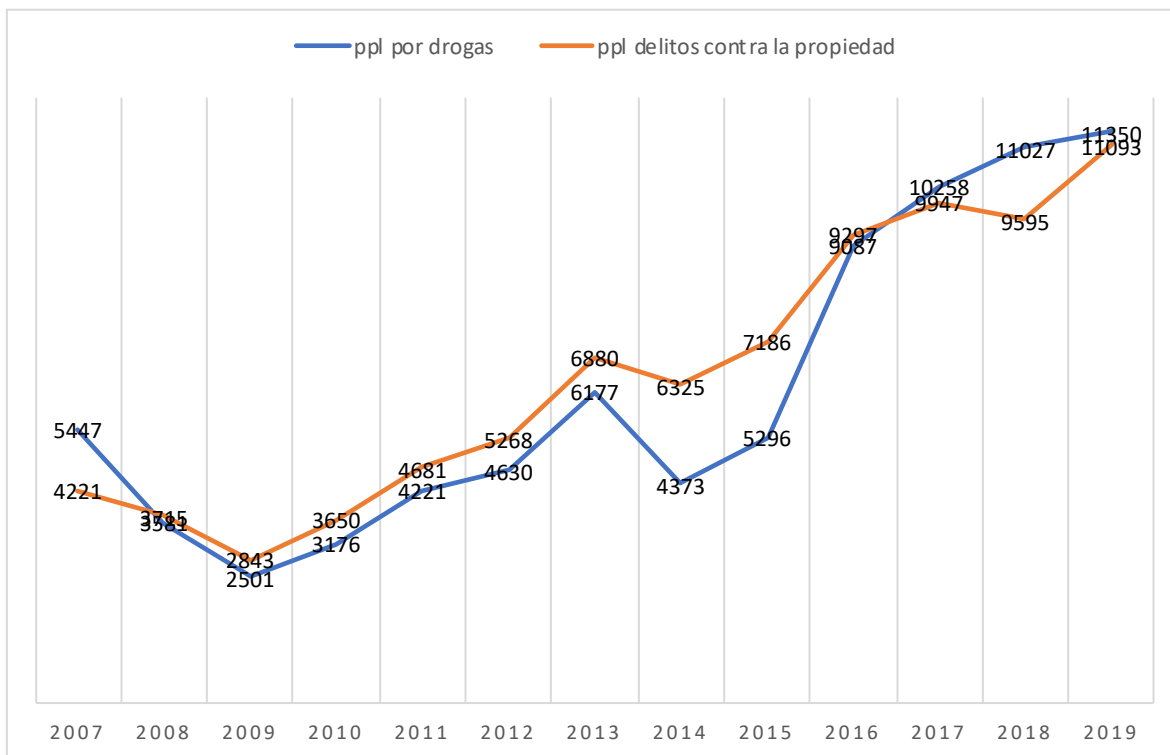
que otro de los motivos para reformar los umbrales en 2015, fue esa racionalidad actuarial policial en el combate delictivo.

Producto de semejante lógica es que existe una estrecha relación entre los delitos contra la propiedad y los delitos contra las drogas que ha alimentado el *stock* penitenciario anual. En el año 2020, 5.5 por cada 10 prisioneros estuvieron reclusos por ese tipo de delitos en Ecuador y esto ha sido una constante desde la década de los ochenta. El encarcelamiento por drogas y delitos contra la propiedad son los que han alimentado la mayoría de población penitenciaria en el Ecuador (CONSEP, 1995; DNRS, 2005). Lo que ha cambiado es su frecuencia e intensidad, mas no el trasfondo.

En consecuencia, se puede decir que esta racionalidad policial ha causado el aumento en el volumen de ingresos de esas dos modalidades delictivas. En un caso, como ataque directo a la criminalidad; en el segundo caso, como control de un factor de riesgo directamente atribuido al problema delictivo en los territorios. Dos racionalidades distintas, una adaptativa y la otra que recrea nuevos escenarios y riesgos sociales. Sin embargo, ambas racionalidades guardan estrecha relación con el poder pastoral policial del Estado, que encuentra en el castigo contra las drogas una oportunidad importante de reconstruir agendas gubernamentales. En otras palabras, si bien la agenda policial se enmarca adaptativamente a un marco legal de control, no es en sí la severidad de la pena sino la dinámica de control la que alimenta el énfasis represivo de la política de criminalización de las drogas.

Esta estrategia policial fue también usada como medida para recomponer su credibilidad entre la población. Por ejemplo, su labor fue siempre crucial en la coordinación de las campañas de drogas en los colegios y escuelas, lo que demuestra así el uso histriónico del castigo y la mentalidad populista que estaba detrás de todo esto. Entre 2010 y 2018, por

⁸ El COMPSTAT (Comparative Statistic) es una tecnología policial creada para gerenciar los recursos policiales desconcentrados y orientarlos hacia la prevención del delito (Clarke, & Eck, 2008; Tudela, 2012).

Gráfico 4. Población penitenciaria por delitos de drogas y delitos contra la propiedad 2007-2019

Fuente: De los años 2000-2012 (MDJDH, 2013). De los años 2012-2019 (SNAI, 2021). Gráfico: elaboración propia.

ejemplo, la confianza institucional de la Policía del Ecuador mejoró en más de 20 puntos porcentuales (Corporación Latinobarómetro, 2018).

El 2015 fue un año particularmente conflictivo en Ecuador, con amplias manifestaciones sociales producto del debate de una polémica Ley de plusvalía y herencia discutida en la Asamblea Nacional, la caída de los precios del petróleo y el estancamiento económico. Por ello, se especuló que el tema de la reforma de las tablas salió como una medida ciudadana negociada por el gobierno nacional a raíz de los diálogos ciudadanos que se establecieron para aplacar la movilización social de ese año a raíz de los mencionados proyectos de ley (*La República*, 2015). La vigencia inicial de las tablas de regulación del consumo y tráfico de drogas en Ecuador, por tanto, se debatió entre la rica e innovadora idea de tener una medida técnica que hiciera frente al para-

digma punitivo conservador y los costos políticos que esa situación reflejaba en el imaginario popular. En consecuencia, la reforma de los umbrales fue planteado como un mecanismo para resolver problemas de gobernabilidad en su más amplio espectro. Otra evidencia donde el poder pastoral policial ha permitido conectar demandas colectivas con necesidades políticas. Esta situación explicaría muy bien el cambio de visión del presidente Correa en materia de drogas.

A modo de conclusión: poder pastoral y castigo en Ecuador

La naturaleza decisional del giro punitivo contra las drogas en Ecuador en 2015 es un caso relevante que muestra claramente cómo las agendas policiales interactúan y se alimentan constantemente. En

Tabla 2. Cambios discursivos del presidente Rafael Correa frente a las drogas en Ecuador

<i>Discursos de política de drogas por Rafael Correa antes de 2013</i>	<i>Discursos de política de drogas por Rafael Correa después de septiembre de 2015</i>
“La despenalización de las drogas es algo que debemos discutir en América Latina en los próximos 20 años. El problema de la droga es exactamente similar al problema del alcohol en los años 20 en EEUU y fue la única enmienda de la Constitución de Estados Unidos que ha sido derogada porque el problema del alcohol producía mafias, etc. El problema es que con la droga no la producen ellos, sino los Latinoamericanos, así que bombardeen nomás.” Entrevista realizada por Jorge Lanata, 2007. Realizada en vivo en el Palacio de Gobierno.	“Antes el 85% de los agentes de antinarcóticos estaban destinados al combate del narcotráfico internacional y sólo en 15% al combate del tráfico interno. Ahora es al revés, porque nuestra prioridad son nuestros niños, nuestros ciudadanos, nuestros jóvenes. Pero esto nos demuestra de cómo nuestras agendas, nuestras políticas, estaban marcadas desde el exterior. Aquello, nunca más queridos policías, primero nuestras necesidades, nuestras urgencias, nuestra juventud, nuestra población.” Discurso dictado en la toma de posesión del nuevo comandante de Policía Nacional en septiembre de 2015.
“Hay que evitar los excesos punitivos, no se puede encarcelar a un consumidor doce años por tener un cigarrillo de marihuana. Las tablas son necesarias.” Discurso dictado en enlace ciudadano en 2013.	“Se han endurecido las penas reduciendo las tablas permitidas y sobre todas las escalas, los montos correspondientes a cada escala de microtráfico, del inferior, mediana, gran escala. Con esta reforma de la tabla se puede sancionar más drásticamente al microtraficante. Antes había pena de seis meses y esto significaba que no se pueda dictar siquiera prisión preventiva. En consecuencia, ese microtraficante capturado muchas veces por ustedes, nuestros policías, se lo llevaba a un juzgado y se lo tenía que dejar libre, nunca se presentaba al juicio, prescribía la acción y en todo ese tiempo siguió traficando y envenenando a nuestros jóvenes. Hoy se han endurecido las penas.” Discurso dictado en la toma de posesión del nuevo comandante de Policía Nacional en septiembre de 2015.
“La política antidrogas hegemónica fue siempre un doble discurso de poderosos intereses corporativos, económicos y hábitos de hacedores de políticas de Estados Unidos que hacen que bombardeen a los productores, pero no hagan nada con respecto al consumo.” <i>Diario Hoy</i>, 2012.	“Los microtraficantes, es su última oportunidad, ya dedíquense a otras cosas porque no les vamos a dar cuartel y los vamos a derrotar [...] En estricto apego a la Ley, pero con total severidad. No podemos jugar con nuestra juventud y los microtraficantes irán a la cárcel. Por su puesto, esto no es excluyente de todas las políticas sociales, laborales, de justicia de inclusión económica.” Declaración de prensa dictada en enero de 2016.

Fuente: Pontón, 2018.

ese contexto, el puritanismo antidroga es una fobia instalada culturalmente en las sociedades contemporáneas que da pie a la configuración gubernamental del poder pastoral. En el caso de Ecuador, en realidad nunca existió un punto de quiebre en la política de drogas, sino más bien una articulación de un problema gubernamental manejado y recreado por lógicas policiales de proximidad. En la actualidad, el discurso policial aboga por la eliminación de los umbrales de regulación de tráfico y consumo de drogas por medio del discurso presidencial y su búsqueda de popularidad. Esto se da en un contexto de viraje muy fuerte de la lucha antidrogas y la eliminación de las entidades de control que promueven miradas menos punitivas sobre las drogas. Otra muestra más de la continuidad del poder pastoral policial.

Las transformaciones del orden social, económico, cultural y tecnológico del capitalismo global han forjado una mentalidad dominante sobre el problema de las drogas ilícitas y sus formas de control. De esta manera, son las incertidumbres provocadas por esas mismas transformaciones (Beck, 2002) las que han contribuido a posicionar el castigo contra las drogas como un asunto importante en la esfera social y política. En este sentido, las instituciones penales modernas no pueden concebirse por fuera de las audiencias ciudadanas que lo demandan y las lógicas gubernamentales que lo generan. Por lo tanto, uno de los aportes de este trabajo es dar cuenta de ese proceso de adaptación y asimilación de un problema global en contextos periféricos como el Ecuador.

El saber policial dirime o resuelve conflictos sociales y políticos que le dan la aureola de ser parte de un consenso ampliado socialmente. Por ello, su aporte es la capacidad de ejercer influencia en las reformas y contrarreformas políticas en materia penal y judicial. Justamente cuando ese consenso se rompe, es posible observar la influencia de este saber policial. Al ser esas agencias entidades receptoras de una serie de problemas sociales derivados

del mundo urbano, demandan y proponen en nombre de la ciudadanía correctivos morales, técnicos y políticos para ajustar el control. En este caso, el castigo es un efecto que se constituye en el corolario del saber policial; consecuentemente, evidencia su rol en el ejercicio del poder pastoral.

Si bien resulta importante ubicar la discusión en el ámbito político e institucional, otro aporte ha sido también ubicar la semántica del castigo contra las drogas en el plano cultural (Garland, 1999). Sin una transformación cultural, es complejo romper las cadenas de esta racionalidad gubernamental de las drogas. No se busca por ningún motivo realizar generalizaciones hacia otras realidades ni, peor aún, reflexionar sobre la posibilidad o imposibilidad de los gobiernos de frenar esta tendencia punitiva. Se evita, sí, llegar al determinismo cultural y también sobredimensionar el poder de la agencia policial. Pero justamente en la interacción de esas dinámicas es posible dar cuenta de las particularidades de cada realidad y su aporte a un problema global. Es necesario evitar que tal racionalidad policial contra las drogas actúe sin contrapesos de control. Estos contrapesos pueden originarse por el lado cultural, y de ahí la necesidad de entender el influjo del poder pastoral.

Referencias

- Álvarez Velasco, Carla (2014). *Reformas y contradicciones en la política de drogas de Ecuador*.
- Andreas, Peter, & Nadelmann, Ethan (2006). *Policing the Globe*. New York: Oxford University Press.
- Arcos, Carlos; Fernando Carrión, & Édison Palomeque (2003). *Informe: Ecuador, seguridad ciudadana y violencia*. Quito: Flacso-Ecuador.

- Ávila, Ariel, & Pérez, Bernardo (2011). *Mercado de criminalidad en Bogotá*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Taller de Edición Rocca.
- Beck, Ulrich (2002). *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.
- Becker, Howard (2009). *Outsiders*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Benente, Mauro (2017). Governmentality and Pastoral Power. *Araucaria*, 19(37), 45-64. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2017.i37.03>.
- Bolaños, Diego (2017). "Soft and Hard Power" estadounidense: Ecuador en la "War on Drugs" en la década de Los 70. Title. Quito.
- Bonilla, Adrián (1993). *Las sorprendentes virtudes de lo perverso. Ecuador y narcotráfico en Los 90*. Flacso-Ecuador-Abya-Yala-North South Center.
- Brodeur, Jean-Paul (1983). High Policing and Low Policing: Remarks about the Policing of Political Activities, 30(5), 507-20.
- Campos, Max (2008). *La Policía Comunitaria y la reforma policial en Ecuador*. Flacso-Ecuador.
- Carneiro, Henrique (2002). As Necessidades Humanas e o Proibicionismo Das Drogas No Século XX. *Outubro*, 6, 115-28.
- Castel, Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castro Aniyar, Daniel; Jácome, Juan Carlos, & Manceiro Albuja, Jorge (2015). Seguridad ciudadana en Ecuador. Política ministerial y evaluación de impacto, años 2010-2014. *Nova Criminis: Visiones Criminológicas de la Justicia Penal*, 9, 111-48.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2017). Base de Datos de Gasto Público Social. Recuperado de <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=38&idTema=882&idIndicador=3128&idIoma=e>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2022). *Personas privadas de libertad en Ecuador*.
- Clarke V., Ronald, & Eck E., John (2008). *60 pasos para ser un analista delictivo*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Cohen, Stanley (2017). *Demonios populares y "pánicos morales": Delincuencia juvenil, subculturas, vandalismo, drogas y violencias*. Barcelona: Gedisa.
- Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas (CONSEP) (1995). *Sistema ecuatoriano de vigilancia integral para la prevención de drogas 1988. Los indicadores. Primer Informe*. Quito.
- Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*.
- Dammert, Lucía, & Salazar, Felipe (2009). *¿Duros con el delito?: Populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago: Flacso-Chile.
- Deflem, Mathieu (2000). Bureaucratization and Social Control: Historical Foundations of International Police Cooperation. *Law and Society Review*, 34(1), 739-78.
- Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) (2005). *El sistema penitenciario en cifras, 2003-2004*. Quito.
- Edwards, Sandra (2010). La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal

- en el país. En Metaal, Pien, & Youngers, Coletta (eds.), *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina* (pp. 51-60). Washington: WOLA- Editorial Biblo.
- Fiscalía General del Estado (2016). *Estadísticas procesales sobre detenidos por delito de drogas en flagrancia, 2012-2016*.
- Foucault, Michael (1982). Nacimiento de la medicina social (pp. 363-84). *Estrategias de poder*. Madrid.
- Foucault, Michael (2007). *Seguridad, territorio y población*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- France24 (2023). La H, la droga que más carcome a los más pobres del Ecuador. <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20230119-la-h-la-droga-que-carcome-a-los-m%C3%A1s-pobres-en-ecuador>
- Garland, David (1999). *Castigo y sociedad moderna*. México: Siglo XXI.
- Garland, David (2005). *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.
- Giménez Montiel, Gilberto (2012). El problema de la generalización en los estudios de caso. *Cultura y representaciones sociales* (pp. 40-62). <https://doi.org/10.28965/2012-13-02>.
- Goffman, Erving (2001). *Goffman Erving - Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Labate, Beatriz, & Rodrigues, Thiago (2015). Introducción. Drogas, política y sociedad: Distintas miradas desde América Latina y el Caribe. En Labate, Beatriz, & Rodrigues, Thiago (coords.). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe* (pp. 19-28). México: CIDE.
- Mallareal, Jorge (2012). La medicina: historia, saber y poder. El higienismo como dispositivo de la defensa de lo social. En *Epistemología de las ciencias sociales* (pp. 249-74). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MDJH) (2013). *Estadísticas penitenciarias*.
- Ministerio de Gobierno (2020). *Estadísticas sobre detenidos en Ecuador, 2000-2019*.
- Ministerio del Interior (2012). *Doctrina policial de la República del Ecuador*.
- O'Malley, Pat (2016). Repensando la penalidad neoliberal. *Delito y Sociedad*, 2(40), 11-30. <https://doi.org/10.14409/dys.v2i40.5584>.
- O'Malley, Pat (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Paladines, Jorge (2012). La sociedad del riesgo en el discurso criminalizador de las Drogas. Flacso-Ecuador.
- Paladines, Jorge (2015). De la represión a la prevención: Reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador. En *Anuario 2015 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Quito.
- Paladines, Jorge (2016a). *En busca de la prevención perdida: Reforma y contrarreforma de La política de drogas en Ecuador*.
- Paladines, Jorge (2016b). La mano dura de la revolución ciudadana (2007-2014). En Sozzo, Máximo (ed.), *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur* (pp. 149-88). Buenos Aires: CLACSO.

- Pontón Cevallos, Daniel (2021). ¿Por qué no es buena idea eliminar las Tablas de Drogas? Quito: PlanV.
- Pontón Cevallos, Daniel (2018). *Drogas, globalización y castigo: Una aproximación a la gobernanza policial contra las drogas en Ecuador, 2011-2016* (Tesis doctoral). Mendoza: Universidad Nacional del Cuyo. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/356891268_Drogas_globalizacion_y_castigo_Una_aproximacion_a_la_gobernanza_policial_contra_las_drogas_en_Ecuador_2011-2016
- Pontón, Daniel (2009). *Policía comunitaria y cambio institucional*. Quito: Flacso-Ecuador.
- Pratt, John (2006). El castigo emotivo y ostentoso. Su declinación y resurgimiento en la sociedad moderna. *Delito y Sociedad*, 1(22), 33-56. doi: 10.14409/dys.v1i22.5343.
- Ragin, Charles (2007). *La construcción de la investigación social*. Bogotá: Universidad de los Andes-SAGE Publications.
- Re, Lucía (2008). *Cárcel y globalización: El «boom» penitenciario en los Estados Unidos y en Europa*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- República, La (2015). Gobierno convoca a diálogo nacional por la equidad y justicia social.
- Rivera, Fredy (2005). Ecuador: Los bemoles de la guerra contra las drogas. En Metaal, Pien, & Youngers, Coletta (eds.), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos* (pp. 287-324). Washington, DC: WOLA-Editorial Biblos.
- Sain, Marcelo Fabián (2009). *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires.
- Sánchez Avilés, Constanza (2012). El régimen internacional frente al ‘problema’ mundial de las drogas. Evolución, políticas alternativas y resistencia al cambio. *University San Diego*, 51.
- Scholten, Hernán (2013). El poder pastoral en la obra de Michel Foucault. *Anuario. Estudios de la Filosofía e Historia de las Religiones*, 4 (julio).
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (2014). *¿Cómo funcionarán estos niveles administrativos de planificación?* Quito.
- Simon, Jonhatan (2006). Gobernando a través del delito. *Delito y Sociedad*, 1(22), 75-92. <https://doi.org/10.14409/dys.v1i22.5345>.
- Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) (2021). *Estadísticas penitenciarias, 2013-2020*.
- Sozzo, Máximo (2005). Policía, violencia, democracia. Nota genealógica. En Sozzo, Máximo (ed.), *Policía, violencia y democracia* (pp. 161-208). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Thoumi, Francisco (2009). La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Nueva Sociedad*, 222, 42-59.
- Trajtenberg, Nicolás (2012). Sistemas de justicia penal. Explicaciones de la punitividad. *Revista de Ciencias Sociales*, 25, 59-78.
- Tudela, Patricio (2012). Análisis delictual y buenas prácticas en Sudamérica: Lecciones y retos. En *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina*. Tudela, Patricio (ed.). Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- Valverde, Mariana, & Levi, Ron (2006). Gobernando la comunidad, gobernando a través de la comu-

nidad. *Delito y Sociedad*, 1(22), 5-30. <https://doi.org/10.14409/dys.v1i22.5342>.

Vélez, Rodrigo, & Gudiño, Daniel (2017). *Política de drogas en Ecuador: Un balance cuantitativo para transformaciones cualitativas*.

Wacquant, Löic (2004). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.

World Prison Brief (2021). The Highest to Lowest-Prison Population Rate. https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=22.

Young, Jock (2016). El pánico moral. Sus orígenes en la resistencia, el Ressentiment y la traducción de la fantasía en realidad. *Delito y Sociedad*, 1(31), 7-22. <https://doi.org/10.14409/dys.v1i31.5631>.

Zaffaroni, Eugenio (2009). La legislación anti-droga latinoamericana: Sus componentes de derecho penal autoritario (pp. 3-16). *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*, Morales, J. P., & Paladines, J. (eds.). Quito: MDJDH.

2. Pontón, Daniel, en coautoría con Estefanía Andrade de Santiago y Juan Ponce (2021). *Evaluación del impacto de políticas de seguridad entre 2007 y 2014 sobre la tasa de homicidios en Ecuador. Método de Control Sintético (MCS)*. México.

María Dolores Jarrín es docente de la Universidad de las Américas (UDLA). Licenciada en Lingüística aplicada a la enseñanza de lenguas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Magíster en Lingüística de la universidad Middlebury College, Vermont-Estados Unidos. Sus áreas de investigación son: lenguaje, comunicación, análisis del discurso, redacción académica e investigación.

Acerca de las personas autoras

Daniel Pontón es docente titular de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN) y docente medio tiempo de la Universidad Central del Ecuador (UCE). Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional del Cuyo, Mendoza-Argentina. Sus principales áreas de investigación son: violencia, crimen, políticas de seguridad, drogas y policía. Sus obras más recientes son:

1. Pontón, Daniel (2022). *Las cárceles en Ecuador: Un ecosistema para la reproducción del crimen complejo*. Ecuador.