

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría de Investigación en Gobierno

Mención en Estudios sobre el Estado

La política de drogas en el Ecuador

Reforma, coaliciones y contrarreforma. Estudio de caso “tabla de porte y consumo de drogas”

Edi Javier Bone Sarria

Tutor: Pablo Roberto Andrade Andrade

Quito, 2026

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador

Área de Estudios Sociales y Globales

Maestría de Investigación en Gobierno
Mención en Estudios sobre el Estado

**La política de drogas en el Ecuador:
Reforma, coaliciones y contrarreforma. Estudio de caso “tabla de porte y consumo
de drogas”**

Edi Javier Bone Sarria
Tutor: Pablo Andrade Andrade

Quito, 2026

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Edi Javier Bone Sarria, autor del trabajo intitulado “La política de drogas en el Ecuador: Reforma, coaliciones y contrarreforma. Estudio de caso “tabla de porte y consumo de drogas”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magister en Gobierno, mención en Estudios sobre el Estado, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que, en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

09 de julio de 2026

Firma: _____

Resumen

El objetivo del trabajo de investigación es analizar cómo se llevó a cabo el proceso de diseño e implementación de la política de drogas “Cantidades máximas admisibles para el consumo personal” durante el periodo 2008-2015 en el Ecuador. Para el efecto, utilizando una metodología basada en inferencias (*process tracing*) se analiza y describe los factores domésticos e internacionales que influyeron en el diseño de la política, los actores involucrados que la impulsaron y su implementación en la normativa legal que dio como resultado el desarrollo de un proceso de reformas centrado en una política de despenalización del consumo de drogas a una contrarreforma que retornó a la política inicial de criminalización. Finalmente, se concluye que el cambio constitucional que despenaliza el consumo abre la ventana de oportunidad para la adopción e implementación de la política en la normativa legal resultado de una convergencia entre el ejecutivo, la burocracia técnica y la Asamblea Nacional.

Palabras clave: reforma constitucional, mecanismo causal, contrarreforma, ventana de oportunidad, cambio institucional, coalición

En memoria de mi padre: Linares Bone Girón

A mi madre querida: Dora Sarria Bone

A mi querida compañera Lizette Flachier, por su entereza y afecto

A mis hijos. Andrea, Erika, David, Ana, Santiago y Mateo

A mi estimado tutor Pablo Andrade, por su tiempo y paciencia

Tabla de contenidos

Figuras y tablas	11
Introducción.....	13
Capítulo primero: Aproximación conceptual a la política de drogas en Ecuador	19
1. Teoría de las corrientes múltiples.....	20
1.1 El problema	23
1.2 La solución del problema	27
1.3 El escenario político.....	28
1.4 La ventana de oportunidad	29
2. Teoría del cambio institucional	30
3. Coaliciones	33
Capítulo segundo: Reconstrucción del proceso.....	37
1. El cambio constitucional y la ventana de oportunidad (2008-2013)	38
2. Implementación de la política y la contrarreforma	49
Conclusiones.....	57
Lista de referencias.....	63
Anexos.....	71
Anexo 1. Informe preliminar tabla de consumo elaborado por el CONSEP	71
Anexo 2. Proyecto de Ley COIP, tabla preliminar de consumo	79
Anexo 3. Informe segundo debate proyecto de ley COIP	82

Figuras y tablas

Figura 1. Secuencia del proceso causal que une la variable independiente y dependiente	18
Figura 2. Proceso de corrientes múltiples de Kingdon.....	22
Figura 3. Diagrama de la teoría de corrientes múltiples de Kingdon aplicado al caso de estudio.....	30
Figura 4. Tracing Methods: Foundations and Guidelines	37
Figura 5. Línea de tiempo del proceso de adopción e implementación de la tabla de consumo de drogas.	51
 Tabla 1. Diferencias de penas relacionadas con drogas en las 3 ultimas legislaciones..	23
Tabla 2. Tabla de consumo presentada por el Ejecutivo..	44
Tabla 3 Tabla de consumo elaborada por el CONSEP	45
Tabla 4. Comisiones generales recibidas por la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional. Tomado de las Actas de la Asamblea Nacional	46
Tabla 5. Observaciones presentadas por instituciones del Estado y sociedad civil al debate del COIP. Tomado de las actas del pleno de la Asamblea Nacional 2012.....	46
Tabla 6. Cuadro comparativo de las tablas presentadas por el Ejecutivo, CONSEP y Asamblea Nacional.....	48
Tabla 7. Tabla de consumo de drogas aprobada por el CONSEP.	49
Tabla 8. Secuencia descriptiva del mecanismo causal basado en Process Tracing.....	54

Introducción

Durante el periodo 2008-2015 en el Ecuador los gobiernos de turno se caracterizaron por diseñar e implementar una política drogas desde un paradigma distinto al que había prevalecido en años anteriores con la finalidad de enfrentar el problema desde una perspectiva progresista que generó un amplio debate que enfrente posiciones antagónicas de la sociedad para finalmente retornar a la política inicial que se había cuestionado. El propósito del presente trabajo de investigación pretende explicar cómo se produjo ese cambio que condujo a pasar de una política de drogas centrada en el paradigma prohibicionista a una política centrada en el paradigma de la despenalización del consumo de drogas en Ecuador.

El problema de las drogas ha estado marcado desde hace cuarenta años bajo el paradigma de la tradición prohibicionista de “guerra contra las drogas”,¹ alrededor de este problema se gestó una cruzada en América Latina que cambió el mapa geopolítico.² La Iniciativa Andina en 1989³ y el Plan Colombia en 1998⁴ trajo como resultado el aumento de la criminalidad y sobrepoblación carcelaria (Comisión Global de Políticas de Drogas 2011, 15; Briceño 2008; PNUD / OEA 2010, 181; Tokatlian 2011, 109). El giro a la izquierda en la región y la creación de organismo como la UNASUR y CELAC a

¹ “La política de drogas nace como un conjunto de medidas coercitivas adoptadas por EE. UU y legitimadas por la Convención Única de Estupefacientes establecida en 1961 en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 con el objetivo de erradicarlas” (Barra 2015, 84).

² El mapa geopolítico de las drogas en Latinoamérica llevó a la militarización y a políticas de erradicación que aumentaron la violencia y la inestabilidad en la región. Estuvo marcado por la producción y tráfico de cocaína y marihuana. Colombia, Perú y Bolivia fueron los principales productores de cocaína, mientras que México se destacó en la producción de marihuana dominado el tráfico de cocaína hacia Estados Unidos y Europa (Emmerich 2015, 87; Cadena y Devia 2013; Comisión Global de Políticas de Drogas 2011).

³ En 1989, el presidente Bush lanza la “Iniciativa Andina”, que en principio estaba compuesta de un plan de cinco años y un monto de US\$ 2200 millones para dismantlar las organizaciones narcotraficantes, aislar las principales regiones donde se cultivaba coca, destruir los laboratorios de procesamiento de drogas y bloquear la entrega de insumos químicos para su producción a través de asistencia tecnológica y ayuda económica a Bolivia, Perú y Colombia (Youngers y Zirmite 1998; Núñez 2008).

⁴ “[...] el Congreso en Washington autorizó 1319,1 millones de dólares para responder militarmente a una guerra interna compleja y degradada. El componente B del denominado Plan Colombia —plan diseñado en 1999 en la Casa de Nariño por sugerencia de la Casa Blanca— se aplicará luego de un intenso debate en Washington, una tenue discusión en Bogotá y un preocupante mutismo en el hemisferio” (Tokatlian 2001, 137). “Cuando Bill Clinton y el entonces presidente colombiano Andrés Pastrana negociaron el Plan Colombia en 1998, acordaron que la lucha contra las guerrillas y la lucha contra las drogas eran dos batallas completamente diferentes” (Linton 2015, 70).

inicios del milenio, ponen en cuestión los resultados de la política punitiva mundial centrado en atacar a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico. Así, surge la idea de un espacio de integración que promueve un nuevo paradigma centrado en el sujeto y no en la sustancia.

El gobierno de Febres Cordero en los años ochenta impulsó la política antidrogas como una política de Estado (Bonilla 1991, 24-6), donde se establecieron acuerdos que construyeron un escenario punitivo con políticas reactivas que acrecentaron la violencia, el crimen organizado y el colapso del sistema carcelario que empezó a ser diagnosticado como un asunto difícil de manejar por las propias Instituciones Estatales.

El objetivo general del trabajo se centra en analizar cómo se llevó a cabo el proceso de diseño e implementación de la política de drogas “Cantidades máximas admisibles para el consumo personal” durante el periodo 2008-2015 en el Ecuador. Primero, se analiza qué factores domésticos e internacionales influyeron en la propuesta de descriminalización del consumo; segundo, se identifica a los actores involucrados en el proceso de la adopción de dicha política; y tercero, se identifica cómo se implementó la política en la normativa legal. Esto permite ampliar la comprensión sobre las razones del cambio de la política antidrogas para identificar quiénes impulsaron la política “tabla de consumo”, el rol que cumplieron, la capacidad de decisión que poseían, los recursos de poder que controlaban, los tipos de negociaciones que se establecieron entre el Ejecutivo, Legislativo y la burocracia técnica el CONSEP,⁵ y las posturas contrarias a las propuestas de cambio reflejadas en la tabla de consumo.

La vigencia de la política de Estado sufre un giro con la constitución del 2008 que abre la ventana de oportunidad para la adopción de la política en 2013. Esto implicó un sinnúmero de eventos causales que se sustentan en tres factores: El contexto histórico que describe una coyuntura internacional donde se debate sobre la eficacia de la política mundial de drogas que abre posibilidades de cambio de la política; segundo, criminalización de la tenencia para el consumo de drogas resultado de leyes y reformas que causan penas desproporcionadas y finalmente una crisis carcelaria resultado del hacinamiento por causas mayormente relacionadas con el tráfico y consumo de drogas.

⁵ Se entiende como burocracia técnica del CONSEP a los funcionarios que formaban parte de la secretaria técnica del CONSEP, organismo técnico y operativo bajo la jurisdicción de la Procuraduría General del Estado. Mientras que el CONSEP viene a ser el Consejo Directivo integrado por el Procurador y 6 ministerios del Estado: Salud, Educación, Gobierno, Bienestar Social, Defensa y Relaciones Exteriores.

La hipótesis que se procura demostrar es que la reforma constitucional abrió una ventana de oportunidad para la adopción de la política por iniciativa del Ejecutivo a través de coaliciones con la burocracia técnica del CONSEP para su aprobación; luego para implementarla en la normativa legal, el ejecutivo crea una segunda coalición con asambleístas del partido político de gobierno que contaba con mayoría parlamentaria y la burocracia técnica del CONSEP para incorporarla en el proyecto de ley del Código Orgánico Integral Penal facilitando su aprobación.

La perspectiva teórica que guía el trabajo de investigación incorpora tres líneas: La primera, el modelo de corrientes múltiples de Kingdon (2014) que permite analizar cómo se abren las ventanas de oportunidad para que una política pública entre en una agenda gubernamental. De esta manera, la teoría permite explicar que una política puede ser parte de una agenda gubernamental mediante la alineación de tres factores: 1. la existencia de un problema (*problem stream*) como la identificación de los resultados de políticas punitivas que criminalizan el consumo de drogas y el hacinamiento carcelario; 2. una respuesta técnica que solucione el problema que atraviesa un gobierno (*policy stream*), una burocracia que brinde soluciones técnicas basadas en evidencia científica y modelos implementados; una fuerza política con poder de decisión (*political stream*) como un presidente con control de la Asamblea en medio de una coyuntura política regional que apuesta por un nuevo paradigma sobre las drogas. La convergencia de estas tres corrientes es lo que Kindong denomina *ventana de oportunidad*.

La segunda línea incorpora la teoría de Cambio Institucional (Levitsky y Murillo 2012). Formulan que el cambio institucional se da en contextos donde las reglas formales cambian, pero su estabilidad y aplicación dependen del impulso institucional y la capacidad de cumplimiento (*enforcement*). Los autores plantean que los cambios institucionales tienen efectos prácticos y son de dos tipos: incremental o gradual y radicales o de reemplazo constante. El primero, indica que los patrones de cambio en instituciones permanentes como las de países de Europa y Estados Unidos ocurren de forma lenta y gradual, mientras que el segundo explica que los procesos de cambio suelen ocurrir de forma interrumpida, debido a que las reglas se cambian de manera constante y abrupta “reemplazo constante”, que son característicos de los Estados latinoamericanos. Establecen que las políticas estatales de largo plazo pueden llegar a ser debilitadas por reemplazos constantes y abruptos.

La tercera línea Coaliciones o Acuerdos Políticos (Leftwich 2012; Laws y Leftwich 2014) establece que las coaliciones son parte integrante de la política normal en

las organizaciones y sociedades, por lo tanto, son fundamentales para la comprensión de la política de cambio y desarrollo. Son estrategias que emplean los individuos u organizaciones que unen para alcanzar objetivos sociales, políticos o económicos que no podrían lograrse de manera individual. Las coaliciones, sin embargo, son limitadas en el tiempo y determinadas por el logro o no de un objetivo particular, como un cambio de política o cambio institucional.

La confluencia de las líneas teóricas busca orientar la comprensión del proceso de cambio para fundamentar las condiciones y los factores relacionados con el tema de estudio que llevaron al resultado de interés —la adopción de la política—, así como determinar el enfoque metodológico que explique el proceso causal que responda a la hipótesis planteada.

Un enfoque cualitativo y explicativo define el marco metodológico que emplea el rastreo de procesos (*process tracing*) utilizado para reconstruir cadenas causales en estudios de caso para comprender cómo ocurrió un determinado acontecimiento político. Es un tipo de investigación longitudinal que permite identificar mecanismos causales que expliquen la vinculación de variables independiente y dependiente del tema estudiado (Beach y Pedersen 2013, 18-9), para nuestro caso de estudio explicar el proceso de adopción e implementación de la política tomando en consideración las decisiones del ejecutivo, Asamblea nacional y la burocracia del CONSEP.

El objetivo metodológico apunta a la búsqueda de evidencias o piezas causales para establecer: “El vínculo causa-efecto que conecta la variable independiente con el resultado que se despliega y divide en pasos más pequeños; luego el investigador busca evidencia observable de cada paso” (Van Evera 1997, 72) e identificar los mecanismos causales que influyeron en el cambio de la política estudiada. La idea central del seguimiento de procesos es la concatenación para demostrar cómo se encuentra articulada una cadena de eventos e identificar los mecanismos subyacentes (Waldner 2012, 68).

El rastreo de procesos analiza la ventana de oportunidad que se abre a partir del cambio constitucional con la llegada al poder de Rafael Correa que conllevó a la aprobación de la política y luego a su implementación en la normativa legal, es decir, describir el recorrido de la variable independiente X (cambio constitucional) identificar los actores —decisores políticos— y poner al descubierto el papel que jugaron hasta la ocurrencia de Y (tabla de porte de drogas).

La relevancia del caso de estudio permite desentrañar el mecanismo causal (caja negra) que se entiende como un conjunto de eventos o partes que vinculan una causa para

explicar un resultado que permita realizar inferencias (Beach y Pedersen 2013, 23-4; Waldner 2012, 65-73) para describir cómo interactuaron actores con poder de decisión —ejecutivo y legislativo— y cómo operó la burocracia técnica, grupos de interés y las presiones de organizaciones sociales durante las reformas.

La formulación del mecanismo es la siguiente:

$$\begin{array}{c}
 X \rightarrow M \rightarrow Y \\
 X \rightarrow [(n_1 \rightarrow) * (n_2 \rightarrow)] Y \\
 \textbf{REFORMA} \\
 \textbf{CONTITUCIONAL} \rightarrow [(\textbf{Coalición}^{\text{Ejecutivo}}_{\text{CONSEP}} \rightarrow) * (\textbf{Coalición}^{\text{Ejecutivo}}_{\text{Asamblea CONSEP}} \rightarrow)] \textbf{CONTRA} \\
 \textbf{REFORMA}
 \end{array}$$

Primer momento. Reforma constitucional, nuevo paradigma centrado en derechos humanos y salud pública que ocurre en medio de una coyuntura política en la región, marcada por el giro hacia gobiernos de izquierda que demandaban cambios sociales y políticos profundos resultado de la crisis social. La llegada al poder de Rafael Correa causó una nueva constitución con énfasis en derechos humanos que eleva a principio constitucional la no criminalización del consumo de drogas y declara a las adicciones como un problema de salud pública. La reforma constitucional abre la ventana de oportunidad para impulsar políticas que garanticen el derecho de los consumidores a no ser criminalizados. Aquí entra en juego la burocracia técnica del CONSEP, organismo rector de la política nacional de drogas que mantenía una agenda antiprohibición que el ejecutivo aprovecha mediante una alianza que transmite la primera fuerza causal que aprueba la política (Resolución: 001-CONSEP-CD-2013). Una vez aprobada la política había que Implementarla en la normativa legal. Para esto el presidente, provoca una segunda alianza con el legislativo y la burocracia técnica del CONSEP que transmite la fuerza causal para que los Asambleístas de su partido que tenían mayoría absoluta en la Asamblea nacional logren implementar la política en el proyecto de ley del COIP y Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas presentado ante la Asamblea por el Ejecutivo para luego ser aprobadas.

La evidencia que corrobora el mecanismo son Informes técnicos, documentos oficiales, eventos académicos que respaldan su ocurrencia, actas e informes de debates parlamentarios de la Asamblea nacional, Informes de Organismos Internacionales, Ley 108, Estudios diagnósticos sobre la legislación vigente, estudios de consumo, entrevistas a exfuncionarios y exparlamentarios. Además, se identifican puntos críticos como

consecuencias de la implementación de la política que generaron discrepancias con los operadores de justicia en las formas de aplicación de la ley.

Segundo momento. Luego de alcanzar la institucionalización de la política, la operativización de ésta genera resultados contraproducentes a los esperados como el aumento de consumo y microtráfico, así como la epidemia de la droga “H” en Guayaquil que condujo a que el Ejecutivo provoque el giro de la política anti-prohibición mediante reformas que reducen drásticamente las cantidades permitidas para el consumo, así como el aumento de condenas por microtráfico. Las evidencias que corroboran el mecanismo son: documentos oficiales, reformas al COIP, literatura científica, medios electrónicos (declaraciones del ejecutivo).

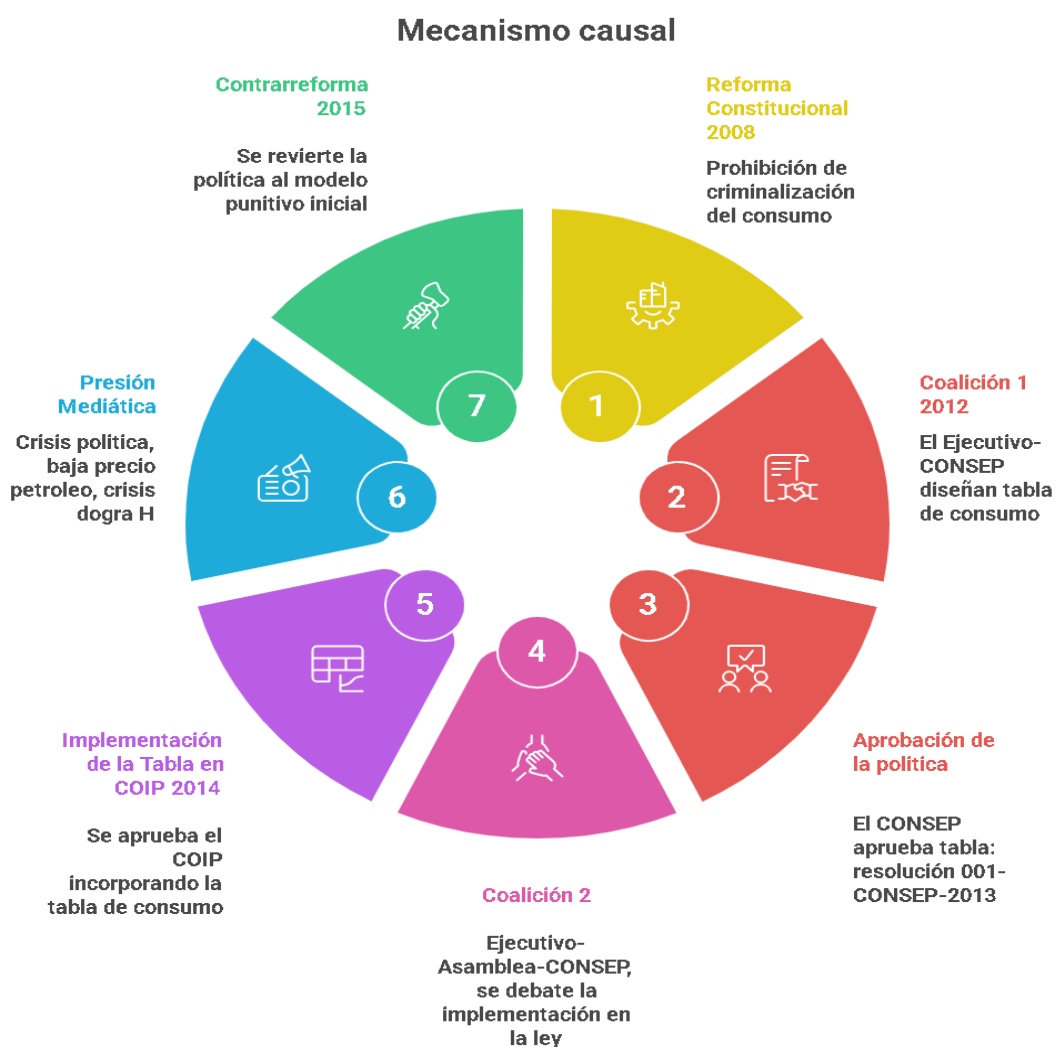


Figura 1. Secuencia del proceso causal que une la variable independiente y dependiente
Elaboración propia con el uso de la herramienta de inteligencia artificial Napkin a partir de la producción académica de Kingdon (2014); Beach y Pedersen (2013)

Capítulo primero

Aproximación conceptual a la política de drogas en Ecuador

Para mejor comprensión se parte por describir que el problema de las drogas como una política de estado adoptada desde el gobierno del expresidente León Febres Cordero (1984-1988)⁶ fue extraordinariamente estable, sin embargo, se requirió de un cambio mayor en la Constitución del 2008⁷ para generar el cambio.

La hipótesis principal que responde la pregunta de investigación ¿cómo se llevó a cabo el proceso de adopción de la política de drogas que determinó las cantidades máximas admisibles de tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para el consumo personal en el Ecuador durante el periodo 2008-2015? permite explicar que ocurrió un cambio constitucional que abrió una ventana de oportunidad que fue aprovechada por la burocracia técnica del CONSEP quién aprobó la política con el respaldo del Ejecutivo y luego, mediante acuerdos internos con el partido político oficial que contaba con mayoría legislativa la incorporó en el proyecto de ley del Código Integral Penal (COIP) para facilitar su aprobación en 2014.

Para el presente estudio se toman en cuenta tres enfoques teóricos. El primer enfoque corresponde al marco analítico de las corrientes múltiples de Kingdon (2014, 87), que consiste en comprender que una política se vuelve prioritaria en una agenda gubernamental, a través de la convergencia de tres factores: 1) La existencia de un problema; 2) La alineación de fuerzas políticas que aborden el problema; y 3) Una respuesta técnica que lo resuelva. Es lo que Kingdon viene a denominar *ventana de oportunidad o ventana política*. En resumen, es la identificación de un problema, un político con poder de decisión y una política pública que solucione el problema que atraviesa un gobierno.

El segundo enfoque es la teoría de cambio institucional en Levitsky y Murillo (2012, 18), quienes proponen que los cambios institucionales tienen efectos prácticos y son de dos tipos: incremental o gradual y radicales o de reemplazo constante. El primero,

⁶ “En 1985 el gobierno de Febres Cordero establece el primer convenio bilateral con los Estados Unidos para la represión del tráfico ilícito de estupefacientes. El acuerdo consistió en la donación de US \$ 400.000 para la compra de un par de helicópteros y equipos, además de la presencia de la DEA en el Ecuador en funciones de adiestramiento de la policía nacional y de investigación del fenómeno” (Bonilla 1991, 25)

⁷ El art. 364 de la Constitución de la República declara la obligatoriedad del Estado para brindar tratamiento y rehabilitación a los consumidores de drogas, así como la protección de sus derechos constitucionales y evitar su criminalización (EC 2008, 253).

indica que los patrones de cambio en instituciones permanentes como las de países de Europa y Estados Unidos ocurren de forma lenta y gradual, mientras que el segundo explica que los procesos de cambio suelen ocurrir de forma interrumpida, las reglas se cambian de manera constante y abrupta, es lo que los autores denominan *reemplazo constante*, que son característicos de los Estados latinoamericanos. El objetivo de utilizar esta línea teórica es poder mostrar que, las políticas estatales de largo plazo de las instituciones formales pueden llegar a ser debilitadas por reemplazos constantes, en el sentido de que atraviesan de manera repetida por transformaciones abruptas y totales por parte de un gobierno determinado.

El tercer enfoque corresponde a las coaliciones o acuerdos políticos (Leftwich 2012, 7; Laws y Leftwich 2014, 5; Clerici et al. 2016, 238). Los autores sostienen que las coaliciones son parte integrante de la política normal en las organizaciones y sociedades y, por lo tanto, son fundamentales para la comprensión de la política de cambio y desarrollo. Estas pueden concebirse como una estrategia que emplean los individuos u organizaciones para alcanzar objetivos determinados.

Las coaliciones están limitadas en el tiempo, su punto final está determinado por el logro o no de un objetivo particular, como un cambio de política o cambio institucional. Se las puede llegar a entender como individuos, grupos u organizaciones que se unen para alcanzar objetivos sociales, políticos o económicos que no podrían lograrse de manera individual (Leftwich 2012, 5-6).

La confluencia de estas tres líneas teóricas permite argumentar que en el cambio de la política antidrogas los mecanismos coalicionales que arrojan el resultado de interés es la adopción de la política que despenalizó el consumo y estableció las cantidades máximas admisibles de tenencia de sustancias sujetas a fiscalización para el consumo personal. Se analizará el proceso de formulación de este instrumento.

1. Teoría de las corrientes múltiples

Para Queirolo et al. (2018, 3-4), el modelo de corrientes múltiples de Kingdon es un marco analítico útil para entender la formación de la agenda pública y los mecanismos que llevan a la toma de decisiones por parte de actores durante el proceso de formación

de la agenda.⁸ Las tres corrientes que describe Kingdon (problema, política y solución), suelen operar de manera independiente, de tal manera que cada una tiene sus propias dinámicas, tiempos y sus reglas, sin embargo, ocurren ciertos momentos en que las tres corrientes se alinean como resultado de situaciones críticas y/o coyunturales que requieren respuesta a un problema determinado. La unión simultánea de las tres corrientes es lo que Kingdon (2014, 166) viene a denominar ventana de oportunidad (*policy window*).

La corriente del problema (*problem stream*) explica el proceso de identificación de un conflicto social o temas que son prioritarios para un gobierno, grupo u organización. En segundo lugar, la corriente de la política (*political stream*), tiene que ver con el contexto político en el que se desarrolla la agenda o el producto de interés. Finalmente, la corriente de las políticas públicas (*policy stream*), se refiere a alternativas de soluciones disponibles planteadas por los actores⁹ que pueden estar dentro o fuera del gobierno, tomando en cuenta su capacidad técnica de influencia en los funcionarios de gobierno (Kingdon 2014; Queirolo et al. 2018; Esparch Fernández 2012, 10; Fontaine 2015, 47; Ruilova 2007).

La ventana de oportunidad, en el caso estudiado, se abrió cuando ocurrió el cambio constitucional del 2008, que elevó a principio constitucional al asunto de las adicciones como un problema de salud pública y prohibió la criminalización de los consumidores.¹⁰ La política que se alinearía con cambio constitucional fue promovida por la burocracia técnica del CONSEP y respaldada por el ejecutivo, que se transformó luego en una reforma que fue votada por el legislativo para adaptarla en el proyecto de Ley del Código Orgánico Integral Penal (COIP) aprobado en 2014 y la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización en 2015, con el objetivo de que los jueces puedan adecuar los cambios en la aplicación de la justicia.

⁸ La agenda está formada por la lista de temas o problemas a los que los responsables del Gobierno, los parlamentarios y los altos cargos de la administración y algunas otras personas y grupos estrechamente relacionados con ellos, prestan atención en cada momento (Kingdon 2014, 3; Ruiloba 2007).

⁹ Pueden ser burócratas, cargos con designación política, representantes electos, grupos de interés, partidos políticos, Academia y otros.

¹⁰ Art. 364 de la Constitución: “Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponde desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales” (EC 2008).

Kingdon (2014, 165), establece que es un momento donde los defensores de las propuestas impulsan sus soluciones o para que se preste atención a sus problemas. La ventana de oportunidad suele ocurrir en un momento eventual y único cuando sucede un cambio dentro de una determinada coyuntura política. En este escenario, los actores suelen plantear sus propuestas para aplicar estrategias que permitan solventar un problema o una necesidad social. La ventana de oportunidad puede presentarse como un evento en el que decisores políticos intervienen buscando soluciones que mejoren la situación de un problema. Para el efecto, la corriente política es la que tiende a generar mayor influencia para que la ventana se abra con mayor posibilidades de éxito, resultado de la combinación de un problema identificado en el escenario público, un grupo político con capacidad de decisión que determinan el alcance de una posible solución consensuada, es decir, para que una ventana de oportunidad ocurra, debe presentarse tres elementos: a) la existencia de un problema percibido por el gobierno, la ciudadanía o un grupo de interés; b) un alineamiento de las fuerzas políticas dispuestas a abordar el problema; y c) una solución técnica adecuada y disponible que contribuya a mejorar o resolver el problema (Esparch 2012; Ruiloba 2007; Queirolo et al. 2018).



Figura 2. Proceso de corrientes múltiples de Kingdon
Elaboración propia con el uso de la herramienta de inteligencia artificial Napkin

1.1 El problema

Luego de declararse la política mundial contra las drogas por el presidente de Estados Unidos Richard Nixon en 1971 la política se convierte en uno de los ejes centrales de la política exterior hacia América Latina (Pontón 2013, 42; Linton 2015, 77). En el Ecuador el expresidente León Febres Cordero adopta la política de drogas a partir de la aprobación por parte del Congreso ecuatoriano la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas en 1987, así, la política ecuatoriana refleja el carácter prohibicionista de los tratados internacionales desarrollados alrededor de esa época.

Dos años después de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, se crea el organismo que dirigió la política nacional de drogas, el Consejo Nacional de control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) con la promulgación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas conocida como (Ley 108) bajo la dependencia de la Procuraduría General del Estado. Este proceso de creación de políticas se mantuvo vigentes y sobrevivieron a los gobiernos para garantizar la estabilidad y la continuidad de esta en los gobiernos de turno subsiguientes con la misma línea punitiva centrada en la oferta,¹¹ sin que ocurran cambios sustantivos. Durante su ejecución y reformas posteriores se caracterizó por mantener una severidad sancionatoria en las penas, las cuales contribuyeron en el aumento de las tasas de detención. Comprende un periodo de represión y criminalización tanto a traficantes como a consumidores, con penas desproporcionadas que acrecentaron la población carcelaria del país (Edwards 2010, 51) como se muestra en la tabla 1 en relación con las tres últimas legislaciones:

Tabla 1
Diferencias de penas relacionadas con tráfico de drogas en las tres ultimas legislaciones

Legislaciones de drogas			
	Ley drogas 1987	Ley 108 1990	COIP 2014
Pena máxima	12 años	25 años	13 años
Pena mínima	8 años	12 años	2-6 meses (mín. escala)

Fuente: Ley de Drogas (1970), EC Registro Oficial (2004), EC Registro Oficial (2014)
Elaboración propia

¹¹ “El énfasis de la política estuvo centrado en la oferta, es decir, en perseguir, reprimir y castigar, y en generar y financiar políticas en la misma línea en países considerados como productores o de tránsito, mientras que se destinaron pocos recursos a la educación, investigación, tratamiento y rehabilitación, temas relacionados con la demanda” (Jácome 2013, 84).

Jorge Núñez (2006), en su trabajo sobre la Crisis del Sistema Penitenciario en el Ecuador, revela que las políticas antidrogas vienen a constituir el epicentro de la crisis penitenciaria,

la sobrepoblación es un fenómeno que aparece con la implementación de las políticas antidrogas, de comienzos de los años 90, cuando el Estado ecuatoriano asumió la estrategia antinarcóticos definida por Estados Unidos a inicios de los años 80, Cabe señalar que el Ecuador no es el único país que adoptó la estrategia prohibicionista estadounidense; por el contrario, la institucionalización de esta política antidroga es un fenómeno generalizado en América Latina y afecta principalmente a los países andinos. (5)

A pesar de la inestabilidad política de los 90 e inicios del 2000¹² y un sinnúmero de demandas nacionales e internacionales por violación a los derechos humanos en casos relacionados con el tráfico y consumo de drogas en este periodo, la política de drogas adoptada se mantuvo sin cambios sustantivos. No obstante, la elección presidencial en 2006 que da el triunfo a Rafael Correa, apalancada en la promesa de un cambio radical que pretendía “refundar el Estado” y cambiar el orden existente, viene a constituir un quiebre en la política doméstica. Con ello, el nuevo régimen pudo establecer e implementar una agenda política, que, luego de su posesión en el 2007 convocó a una Asamblea Constituyente con el objetivo de elaborar una nueva constitución como había prometido en campaña. Este acontecimiento electoral permite abrir la *ventana de oportunidad*.

El estudio de la corriente del problema propuesto por Kingdon (2014, 17), se centra en la importancia que tiene el problema como elemento fundamental que contribuye a la incorporación en la agenda política de un gobierno, así como, la identificación de las soluciones y luego la adopción de políticas públicas. Por ejemplo, un problema o crisis como el crecimiento y hacinamiento carcelario como consecuencia de una política de drogas punitiva por la tenencia de drogas para el consumo puede imprimir el surgimiento del problema.

Para la identificación del problema, el autor establece una diferencia entre una condición y un problema. Explica que una condición se relaciona con factores externos como las enfermedades, la pobreza, el mal tiempo, el fanatismo, etc. “las condiciones se definen como problemas cuando llegamos a creer que debemos hacer algo al respecto” (109). Los problemas no son simplemente las condiciones o los eventos externos, sino

¹² Inestabilidad política por los golpes a los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez (Andrade 2006, 174).

que también hay un elemento perceptivo e interpretativo. La criminalización de los consumidores como consecuencia de una política establecida conlleva a la urgencia de cambios, como los planteados por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009), respecto a las principales consecuencias de la guerra contra las drogas sintetizada en cinco puntos:

1. El desarrollo de poderes paralelos en los espacios de fragilidad de los Estados nacionales (barrios pobres de las grandes ciudades y periferia; regiones distantes del interior, regiones fronterizas, territorio amazónico); 2. La criminalización de los conflictos políticos; 3. La corrupción de la vida pública (sobre todo en la estructura policial, en la Justicia y en el sistema penitenciario); 4. La alienación de la juventud, sobre todo de la juventud pobre; 5. El desplazamiento de campesinos y el estigma sobre culturas tradicionales. (25)

Además de considerar a América Latina la región con las tasas más altas de homicidios en el mundo, los insumos descritos, forman parte de una nueva propuesta de solución al problema de las drogas que fue abanderada por gobiernos que fueron parte del giro a la izquierda en la primera década del 2000. Por consiguiente, las políticas de drogas marcaron la dinámica de la geopolítica mundial que consistieron en:

militarización y criminalización del consumo y la oferta; b) clasificación geopolítica mundial entre países consumidores y países productores; c) focalización en la lucha contra la producción in situ; d) alta injerencia en los espacios multilaterales mundiales y regionales para la promulgación de legislación, tratados y mecanismos de regulación del tráfico de drogas. (Pontón 2013, 43)

Y durante su vigencia, sufrieron cuestionamientos respecto a la eficacia de su implementación que motivaron en la región propuestas de despenalización al problema. Para el efecto, el fracaso del modelo prohibicionista empieza a ser advertido en la primera década del 2000 (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia 2009, 8; De Rementería 2009, 70, 76; Werb at al, 2011) para luego ser reconocido durante la administración del expresidente estadounidense Barak Obama.¹³ Así, el debate en la región se redireccionaba hacia la construcción de un nuevo paradigma. En ese marco, posturas alternativas como la despenalización van tomando lugar con las denominadas políticas de remplazo como la *reducción de daños y riesgos*.¹⁴

¹³ “Hillary Clinton admitió públicamente que las políticas sobre drogas habían fracasado y que, como el principal consumidor de drogas ilícitas, los Estados Unidos debían asumir una mayor responsabilidad para enfrentar el problema de la demanda” (Youngers 2013).

¹⁴ “Conjunto de estrategias, tanto individuales como colectivas, que se desarrollan en el ámbito social, sanitario y terapéutico encaminadas a minimizar los efectos negativos relacionados con el consumo de drogas” (Romaní 2008, 305).

En el Ecuador, a partir del período del expresidente León Febres Cordero (1984-1988) se adopta la política prohibicionista de Estados Unidos como política de Estado. Luego de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas en 1988, el Congreso de ese período aprueba en 1990 la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas o Ley 108.¹⁵ Como resultado de su aplicación, se acrecienta el encarcelamiento de personas de manera indiscriminada por causas relacionadas con tráfico y consumo de drogas. A pesar de la reforma a la Ley 108 en 1997 donde se prohíbe la criminalización del porte para el consumo, se continúa penalizando al sujeto consumidor, como resultado emerge una crisis carcelaria que revela un hacinamiento cuya mayoría de casos se relacionaban con delitos de drogas (Paladines 2016, 8,9), problema que fue identificado y visibilizado por los Organismos regionales y locales (UNODC 2012, 91; OEA-CIDAD 2010, 25, 26; Edwards 2010, 51-2; Consep 2006).

La criminalización del consumo de drogas como problema identificado tiene una respuesta con la Constitución de 2008 que eleva a principio constitucional la prohibición de criminalización del consumo, obligando al Estado a crear políticas que garanticen la distinción entre traficante y consumidor. En el año 2013, la política estatal de drogas sufre un giro, cuando el Consep con iniciativa del Ejecutivo elabora e implementa la tabla de consumo que determina las cantidades máximas admisibles para el consumo personal, logrando establecer dicha distinción (Youngers 2013, 19; UNODC 2012, 91).

Kingdon (2014) resalta que el papel de los expertos en la identificación de problemas y su capacidad de influencia en la agenda política es crucial, además de proporcionar información y análisis. Establece que “Los problemas a menudo no son evidentes por los indicadores. Estos necesitan un pequeño empujón para llamar la atención de la gente dentro y alrededor del gobierno. Ese impulso a veces es proporcionado por un evento de enfoque como una crisis o un desastre que llama la atención sobre el problema” (94), esto requiere el aporte de un formulador de políticas porque un tema en específico no es automáticamente un problema de política, sino que debe haber alguien o una instancia que lo defina como tal y convencer a los decisores de políticas de su importancia. El modelo de corrientes múltiples permite explicar cómo se

¹⁵ “Con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1988, el Ecuador llega a la afamada Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas promulgada el 17 de septiembre de 1990, más conocida como Ley 108, donde se implementan las nuevas directrices internacionales para reprimir con mayor severidad al tráfico” (Paladines 2016, 10-1).

generan las políticas públicas en contextos de cambios como vivió el Ecuador en la primera década del 2000. La política de estudio entra en la agenda gubernamental cuando convergen las tres corrientes que abren la ventana de oportunidad para el cambio.

1.2 La solución del problema

La política pública (*policy stream*), definida como un conjunto de procesos que incluyen el establecimiento de una agenda, vienen a ser una lista de alternativas o soluciones entre las cuales se debe elegir; es una elección autorizada entre las alternativas específicas como el voto legislativo o una decisión presidencial y, por último, la implementación de la decisión, de igual manera, el autor, aclara que el consenso se construye en gran medida a través de los procesos de persuasión y difusión. Cuando una política no funciona, conduce a que actores generen soluciones alternativas, lo cual evidencia la capacidad que tienen las burocracias de generar políticas. Para establecer las circunstancias que llevan a la adopción de la política, es necesario tomar en cuenta factores institucionales relacionados con la burocracia estatal (3, 159).

Una comunidad de políticas produce una breve lista de ideas. A través del proceso de selección que hemos descrito, se formulan algunas ideas, sobreviven al proceso de suavización y satisfacen en gran medida los criterios mediante los cuales los especialistas evalúan las propuestas. Puede que no haya una sola propuesta en la que todos los especialistas estén de acuerdo, pero al menos un conjunto de alternativas destacadas estará listo para que los responsables de las políticas las consideren (139).

El Plan Nacional de Drogas¹⁶ en concordancia con la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (108), es la parte sustancial de un canal establecido que cambia la política doméstica en busca de soluciones disponibles al problema de la criminalización de consumo en el Ecuador. Este proceso de cambio fue impulsado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep) que contaba con una larga experiencia en el diseño e implementación de políticas para enfrentar el problema. Esto Kingdon lo describe como resultado de un proceso de acumulación gradual de conocimientos y perspectivas entre

¹⁶Es una iniciativa del gobierno que define estrategias y programas para contrarrestar el problema de las drogas tanto de la oferta como la demanda. El Plan Nacional de Prevención Integral de Drogas 2012-2013 fue el primero que se aprobó por el Gobierno de Correa desde el inicio de gestión en 2007.

los especialistas en un área de política dada, y la generación de propuestas de política por parte de dichos especialistas (17).

El expresidente Correa, instaló una agenda política de solución en el debate de la Asamblea Nacional con la finalidad de despenalizar el consumo y descriminalizar a los sujetos consumidores dentro del marco de la Constitución para desmarcarse de la influencia de Estados Unidos respecto al manejo de la política de seguridad del Estado a través de acciones como: el indulto a las mulas; la no renovación de la operación de la base militar en Manta y la renuncia a los beneficios de la Ley de Preferencias Arancelarias “ATPDA” (Álvarez 2014, 5).

1.3 El escenario político

Para Kingdon (2014), el ejercicio político se mantiene con su propio ritmo e independencia en relación con las dos primeras corrientes. La *political stream* está al vaivén del clima político, de la opinión pública, del manejo de medios de comunicación, de los gobiernos y el Legislativo, donde los escaños suelen cambiar de manos, creando oportunidades para impulsar algunas propuestas y enterrar otras. Las agencias burocráticas y las comisiones de la Asamblea Nacional luchan por el territorio político afectando las agendas en el proceso. Cuando los decisores políticos se convencen de que un problema es apremiante, buscan en la *political stream* una alternativa que pueda ser vista razonablemente como una solución (153, 174). La construcción de consenso se alcanza por la negociación, debido a que las coaliciones se construyen mediante el otorgamiento de concesiones a cambio del apoyo de la coalición, o cuando los miembros reales o potenciales de la coalición hacen negociaciones (159).

La coyuntura política durante el segundo y tercer mandato de Correa facilitó la alianza mediante acuerdo internos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por lo tanto, es razonable conjeturar que, gracias a esto, el gobierno consiguió el apoyo político necesario para reformar la Ley de Drogas y luego adaptarla al proyecto del Código Orgánico Integral Penal (COIP) y a la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización (LOPIFSD) aprobado en el 2014 y 2015 respectivamente.

1.4 La ventana de oportunidad

Una vez identificada la política punitiva como el principal problema causante de la crisis carcelaria y criminalización de consumidores; una respuesta técnica al problema como la tabla de consumo y una coyuntura política capaz de tomar una decisión conduce a la apertura de la ventana política. Kingdon (2014, 165), establece que es un momento donde los defensores de propuestas con cualidades de un *policy entrepreneur*¹⁷ impulsan sus soluciones o para que se preste atención a sus problemas. La ventana de oportunidad suele ocurrir en un momento eventual y único cuando sucede un cambio dentro de una determinada coyuntura política. En este escenario, los actores deben plantear sus propuestas para aplicar estrategias que permitan solventar un problema o una necesidad social antes de que la ventana se cierre.

Kingdon (165) describe a los emprendedores de política como “surfeadores que esperan la gran ola”, están listos con sus propuestas elaboradas y el problema documentado, listos para actuar cuando la convergencia de las corrientes hacen posible el cambio, sin embargo, la implementación de esta categoría en contextos latinoamericanos conduce a una precisión adicional en relación a que cuando el *policy entrepreneur* es al mismo tiempo el Ejecutivo en un régimen hiperpresidencialista, su capacidad de acoplamiento va más allá del aprovechamiento de la ventana de oportunidad, sino que, además, tiene la posibilidad de construir condiciones para que la ventana se abra como el caso de la constituyente del 2007 y cerrarla de forma unilateral cuando el ciclo político así lo requiera como ocurrió con la contrarreforma de 2015. La precisión adicional narrada es coherente con el planteamiento de Kingdon, donde reconoce que un presidencial con sus funcionarios se acercan más que nadie a dominar el proceso de establecimiento de la agenda “[...] do come as close as anyone can to dominating the agenda-setting process” (44), no obstante, en el caso ecuatoriano esa ventaja sirve también en los momentos de clausura del ciclo de la política pública, circunstancia que el modelo de corrientes no anticipa en su formulación original y por tanto constituye uno de los aportes analíticos en la presente investigación.

La confluencia de estos tres factores: el de un problema como la desproporción de penas que criminaliza y encarcela a los consumidores; un grupo de decisores políticos

¹⁷ “Los emprendedores de políticas a más de impulsar sus propuestas o concepción de los problemas esperan la apertura de la ventana de oportunidad para desempeñar un rol fundamental en el acoplamiento de las corrientes” (Kingdon 2014, 122, 181).

con una agenda y poder para realizar cambios y una política pública que resuelva la dificultad, es lo que Kingdon define como una ventana de oportunidad (10). Véase figura 3:

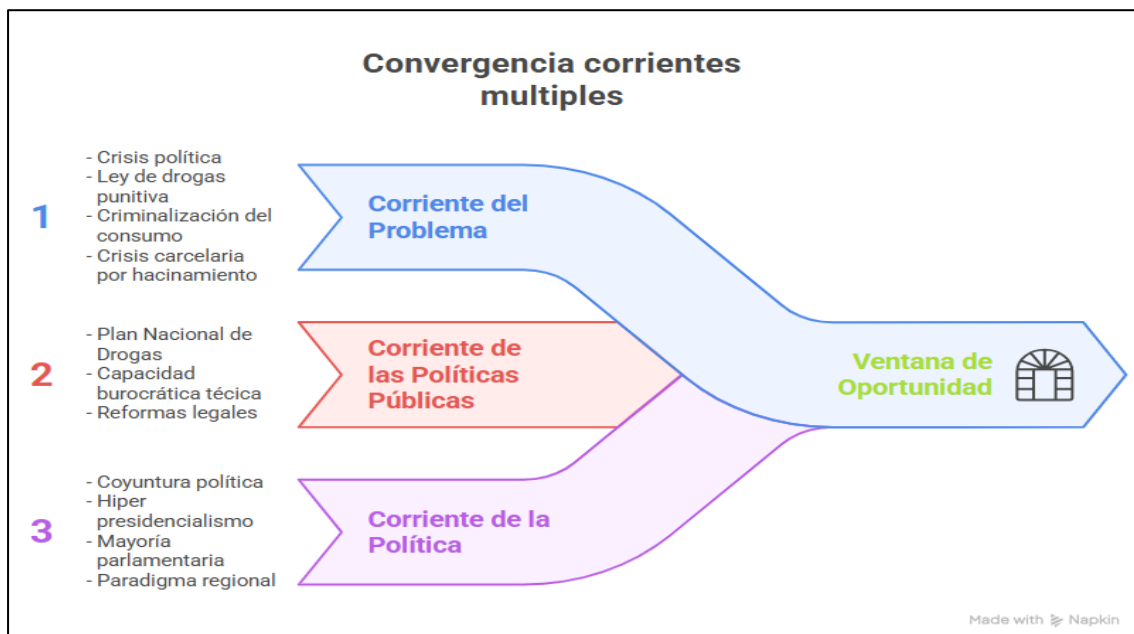


Figura 3. Diagrama de la teoría de corrientes múltiples de Kingdon aplicado al caso de estudio
Elaboración propia con el uso de la herramienta de inteligencia artificial Napkin

2. Teoría del cambio institucional

Para Levitsky y Murillo (2012), el cambio institucional en los países latinoamericanos esta atravesado por un cambio constante en el cumplimiento de las normas generando un amplio margen de discrecionalidad respecto a su aplicación. En su análisis sobre la estabilidad de las instituciones plantean que su eficacia depende de la capacidad para aplicar las reglas —capacidad institucional— y de su efectividad en la aplicación —cumplimiento— de las reglas.

La capacidad que tienen las instituciones para hacer cumplir las reglas formales (*enforcement*) suelen cambiar constantemente de manera brusca generando impactos negativos en el desarrollo institucional y político. Denominan a este tipo de cambio institucional como *reemplazo constante*, bajo el cual las instituciones repetidamente atraviesan transformaciones de manera abrupta, ocasionando una elevada incertidumbre con horizontes temporales de corto plazo, debido a que los actores no pueden hacer uso de las reglas formales de manera confiable (18).

Para nuestro caso de estudio, la política de drogas, implementada en el período de gobierno de León Febres Cordero (1984-1988) como una *política de Estado*¹⁸ se acerca al modelo de cambio gradual¹⁹ debido a que logró mantenerse en el tiempo durante los gobiernos siguientes. Esos regímenes fortalecieron la agenda política sin cambios significativos; se consolidaron instituciones a través de leyes, agencias y sub-agencias. En el año 2008, se produce una transformación del sistema político con la aprobación de una nueva Constitución. Este cambio, que ocurre de forma abrupta y radical, se alinea al tipo de cambio institucional de *reemplazo constante* donde las reglas son desmanteladas para mantener durante un corto tiempo una frecuencia momentánea de inestabilidad, debido a que a partir del año 2015 el Ejecutivo volvió al modelo represivo de la Política de Estado inicial.

En América Latina encontramos pocas instituciones formales que son estables y cambian lenta o gradualmente como ocurren en los países europeos y Norteamérica. Contrario a esto, cuando el tipo de cambio institucional ocurre con frecuencia y de forma abrupta es lo que los autores denominan reemplazo constante (18) que conllevan al desmantelamiento institucional. Al observar la política de drogas en el Ecuador, encontramos que está hecha de instituciones formales estables que se han mantenido en el tiempo, sin embargo, requirió de un cambio institucional mayor como la adopción de una nueva Constitución que impulsó cambios abruptos a la estructura institucional.

La construcción de instituciones son procesos a largo plazo donde se combinan factores políticos, económicos y sociales. En el caso del Ecuador, caracterizado por la inestabilidad política y la debilidad institucional, estos procesos no se acercan al modelo de *cambio gradual*, que es característico de las democracias europeas y Norteamérica, cuyos sistemas, tanto político como jurídico, se condicionan por reglas que son aplicadas y respetadas de forma habitual. Instituciones que han logrado conservarse y se fueron perfeccionando donde las normas pueden sufrir modificaciones o se desmantelan con poca frecuencia logrando que la política se mantenga en el tiempo (20). Por el contrario, la debilidad institucional y su escaso cumplimiento en el Ecuador se acercan a la figura

¹⁸ “Una política de Estado es el resultado de un consenso entre un gobierno y la oposición; son acciones menos reversibles y eficaces que generalmente sobreviven a los cambios de gobierno” (Mazzuca 2012, 559). Mientras que la política de gobierno, por el contrario, suelen ser ineficaces e impuestas de manera radical y fácilmente son abandonadas o reformadas por el gobierno que sucede al que la adoptó, así como, de corta duración.

¹⁹ Para Levitsky y Murillo (2012, 20) “el cambio gradual ocurre cuando las reglas básicas del juego (es decir, el régimen político, el sistema legal) están arraigadas y los actores esperan que las reglas existentes duren y sean aplicadas con regularidad”.

de remplazo constante. Por ejemplo, en la tabla 2 se muestran las legislaciones y las penas por causas de narcotráfico en el Ecuador para traficantes y consumidores, a pesar de contradecir a los principales postulados de la Convención de la ONU de 1988 resaltados en el art. 3, inciso 2²⁰ y la reforma de 1997 a la Ley 108²¹ que descriminaliza el consumo. Sin embargo, su vigencia, no estipulaba cantidades de umbrales que permitan diferenciar al consumidor del traficante (Álvarez 2014, 2).

La política de drogas, como una política de estado desde su implementación hasta el cambio constitucional en 2008 mantuvo una significativa estabilidad. Durante su vigencia, se crearon y fortalecieron instituciones como la Dirección Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes (DINACTIE), la División Nacional Contra el Tráfico de Estupefacientes (DINACONTES), el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), sub-agencias como la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y legislaciones como la ley 108 y su reglamento.²²

Se mostrará cómo la iniciativa de cambio de política que llevó a la aprobación de la tabla de consumo y el Proyecto de Ley del COIP, fue impulsada por el Ejecutivo con la adhesión de la burocracia técnica del CONSEP y luego aprobada por el Legislativo con mayoría parlamentaria perteneciente al partido de gobierno, configurándose patrones de cambio constante de la política antidrogas²³ para someter al análisis los hechos en los que se observan cambios abruptos como aprobación y desaprobación de reformas, acuerdos y desacuerdos entre decisores políticos, como el caso de la tabla de consumo cuya injerencia directa del Ejecutivo en el CONSEP respecto a su diseño, aprobación e implementación causó luego un giro a las prácticas y discursos punitivos que inicialmente había transformado.

Cuando el cambio institucional ocurre en contextos políticos donde las reglas se cambian, estos cambios dependen de la capacidad o fuerza institucional para que su cumplimiento fuese efectivo. Si el cambio formal fue la política de la tabla de consumo,

²⁰ “A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971” (ONU 1991).

²¹ “Art. 30.- Prohibición de detención del usuario. - Ninguna persona será privada de su libertad por el hecho de parecer encontrarse bajo los efectos de sustancias sujetas a fiscalización” (EC 1997).

²² Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (EC 2004).

²³ La tabla de consumo sufrió varios cambios después de su promulgación: fue revisada y sufrió cambios en 2014, enlace ciudadano 378; 2015 por iniciativa del presidente Correa, *Resolución No. 001 CONSEPCD-2015*, Registro Oficial 586, Segundo Suplemento, 14 de septiembre de 2015 volviendo al discurso y prácticas punitivas; en 2018 en el gobierno de Moreno y en 2021.

la fuerza institucional la aplicó el ejecutivo por el poder de decisión que le otorga la ley, sin embargo, el cumplimiento dependerá de cómo los operadores de justicia y salud la apliquen, lo cual puede llevar a resistencias o ambigüedades y esto puede dar como resultado instituciones debilitadas, tomando la forma de un remplazo constante (18).

3. Coaliciones

Leftwich (2012), sitúa a las coaliciones en el centro de las políticas de la vida cotidiana, y especialmente de las políticas de desarrollo. Las coaliciones se entienden “como una asociación de grupos y organizaciones que trabajan para resolver problemas específicos o lograr objetivos específicos que están más allá de la capacidad de cualquier miembro individual de la coalición para resolverlos o lograrlos por sí mismos” (5). Desde esta perspectiva, el tipo de coalición de interés que se acerca a la presente investigación son las que el autor denomina de *reforma, crecimiento o políticas públicas*, debido a que están dirigidas a impulsar estrategias desde el Estado o la sociedad civil que contribuyan al mejoramiento y desarrollo nacional, así como para alcanzar cambios institucionales o políticos significativos en áreas clave de la política pública (6).

Para Laws y Leftwich (2014, 5-6), lo que diferencia a las coaliciones o acuerdos políticos de las organizaciones es que sus partes constituyentes conservan su identidad separada. Pueden ser de corta duración y transitorios o de mayor duración. En este sentido, las coaliciones también están limitadas en el tiempo, su punto final está determinado por el logro de una meta particular, un cambio de política o un cambio institucional, aunque algunas coaliciones reciclan sus membresías en otras causas. Incluyen acuerdos informales, a menudo no articulados, que sustentan un sistema político cuyo éxito depende en gran medida de procesos políticos que convocan a diversos líderes y élites que representan a diferentes grupos, intereses y organizaciones para abordar problemas de acción colectiva de manera apropiada y factible.

Para los autores, la importancia que reflejan los acuerdo políticos en el análisis conduce a una comprensión específica sobre cómo los intereses, las ideas y las relaciones de poder entre actores pueden generar herramientas que faciliten u obstaculicen los cambios esperados. Esto conduce a reconocer dentro del análisis, las limitaciones que el enfoque puede tener a fin de evidenciar y comprender acuerdos políticos subyacentes que conduzcan vías de solución efectivas (2).

El periodo en el cual ocurrió el cambio de política que nos interesa, la formación de una coalición Ejecutivo-Legislativo fue facilitada por el rol hegemónico que mantuvo el partido de gobierno Alianza País y el intento de construcción de un *régimen autoritario electoral con tendencias hegemónicas* (Montúfar 2015, 75,85). Las dinámicas analizadas por el autor muestran la constitución de un sistema de partido hegemónico, donde la participación de las demás fuerzas políticas no tuvo peso decisorio, así como, la reducción al mínimo del grado de competitividad electoral. En todo caso, manifiesta que el partido de gobierno llegó a controlar de forma absoluta todas las votaciones y nominaciones del Legislativo, sin necesidad de acuerdos ni de negociaciones con ninguna otra fuerza. Esto expresaría la consolidación en el Ecuador de un partido hegemónico, dado que las elecciones son el único recurso legítimo de acceso al poder.

La importancia analítica de las coaliciones, más allá de la dimensión descriptiva, se vuelve también explicativa para la comprensión de los procesos de cambios institucionales. Para (Leftwich y Hogg 2007, 5) el desarrollo sostenible de cualquier reforma de política pública de alcance estructural va a depender de la capacidad de los actores con poder de decisión para resolver los problemas de alcance colectivos que son característicos de las políticas de Estado. Desde esta perspectiva, las coaliciones van más allá de resultados visibles de la política, sino el mecanismo causal mediante el cual los actores políticos convierten sus recursos de poder – respaldo legislativo, capital político, acceso a cargo y lealtades– en cambios institucionales concretos. Es así como esta mecánica resulta relevante para el análisis cuando el actor que impulsa liderando la coalición es el Ejecutivo en un régimen hiperpresidencialista como ocurren en la región (Clerici , et al. 2016, 244), se convierte en la principal herramienta de *enforcement* del acuerdo coalicional, sin embargo, para Leftwich (20) la formación de una coalición exigen también una adecuada lectura del acuerdo político subyacente, debido a que estas no maniobran en el vacío institucional sino con las reglas de juego que el acuerdo político define. Para nuestro caso estudiado, la coalición política con respaldo técnico de la reforma de drogas durante el período 2008-2015 exhibe este doble movimiento: primero se construyó sobre los recursos de poder que el *political settlement* después de la constituyente proporciono al correísmo, para finalmente generar una transformación institucional basada en el cambio constitucional que reconfiguro parcialmente la regulación del consumo de drogas.

La convergencia de las líneas teóricas planteadas: Corrientes Múltiples; Cambio Institucional y Coaliciones brinda la estructura analítica que direcciona a disgregar el proceso de adopción e implementación de la política estudiada, sin embargo, su complementación permite identificar varias tensiones:

La primera, desde el esquema analítico en mención, se relaciona con el rol del ejecutivo: Cuando el modelo de corrientes múltiples lo ubica como un actor *policiy enterpreneuer* que aprovecha la ventana de oportunidad, se convierte en un catalizador ante una confluencia de fuerzas que tienden a funcionar con cierta autonomía. Pero, a pesar de la evidencia empírica del caso, ocurre una configuración diferente: pues el ejecutivo, a más de aprovechar la ventana de oportunidad que activa la política, también se convierte en el actor que la clausura activando la contrarreforma en 2015 (Álvarez 2014; Montúfar 2015), de alguna manera, este movimiento del ejecutivo interpela el modelo de kingdon en relación a la independencia de las tres corrientes, en vista que la corriente política (political stream) subordina a las otras dos debido al carácter hiperpresidencialista del régimen determinado por la nueva constitución.

La segunda tensión se relaciona con el cambio institucional, respecto a la distinción que Levitsky y Murillo establecen entre cambio gradual y remplazo constante como categorías ideales. En ese sentido, el caso estudiado presenta una trayectoria irregular: Pues, la política de Estado –paradigma prohibicionista– sufre un cambio abrupto vinculado a un cambio constitucional –paradigma antiprohibicionista–, sin embargo, este remplazo a su vez termina siendo remplazado por el retorno al modelo inicial en el lapso de 7 años, lo que sugiere un patrón de vaivén institucional que no se reduce a ninguna de las categorías propuestas por los autores, revelando un ciclo de remplazos sucesivos establecidos de acuerdo a la volatilidad del Ejecutivo como actor principal. En este contexto, la contribución metodológica de este marco teórico ayuda a evidenciar que la debilidad institucional no llega a ser el alcance del proceso sino su condición estructural permanente.

La tercera tensión compromete el marco de coaliciones, pues la teoría de Leftwich comprende las coaliciones como acuerdos horizontales que se negocian entre actores con interés comunes, no obstante, la coalición Ejecutivo-Asamblea-CONSEP expone una asimetría del poder, puesto que el CONSEP mantenía una alta capacidad de formular políticas y una baja autonomía, mientras que la bancada de Alianza País respondía a los dictámenes del Ejecutivo (Montúfar 2015, 75,85). De esta manera, las coaliciones operan como una cadena de fuerzas causales mas que a un acuerdo negociado entre pares. Sin

embargo, esta distinción no invalida el concepto, pero, conduce a observar que la teoría coalicional cuando es aplicada en contextos hiperpresidencialistas debe ajustarse para dar cuenta o explicar esas asimetrías del poder.

Es preciso aclarar, que estas tensiones, no debilitan la estructura teórica del trabajo, sino que lo enriquecen porque muestran que las líneas teóricas utilizadas conducen a generar preguntas que van más allá de sus premisas como: ¿En qué medida el predominio del Ejecutivo como variable determinante convierte al resto de actores (Asamblea, CONSEP, sociedad civil) en variables dependientes del proceso político presidencial? La respuesta permitirá evaluar precisamente la capacidad explicativa de los marcos teóricos utilizados, así como las limitaciones en el contexto institucional para su aplicación.

Capítulo segundo

Reconstrucción del proceso

El presente capítulo aborda el nivel empírico del proceso causal de adopción e implementación de la política al a través de una descripción del mecanismo causal. Se contextualiza la política como producto de una coyuntura que la institucionalizó implementándola en la normativa legal, así como las posiciones políticas y rol de los actores en su ejecución. Así mismo, la metodología esta direccionada a rastrear el funcionamiento del mecanismo causal a fin de poder explicar los eventos causales mediante una secuencia temporal que identifique identificando actores que interactuaron en la construcción de la política con la finalidad de reconstruir el proceso causal para comprender cómo ocurrió el fenómeno político. La discusión metodológica parte por una inferencia deductiva cuya finalidad es articular la discusión teórica, la pregunta de investigación y la hipótesis con la evidencia empírica encontrada en relación con el caso de estudio abordado en tres momentos de la evidencia empírica encontrada con la finalidad de definir si las partes que conforman el mecanismo pueden explicar o no el caso de estudio. El mecanismo es la formación y destrucción de coaliciones en dos momentos como muestra la figura 4:

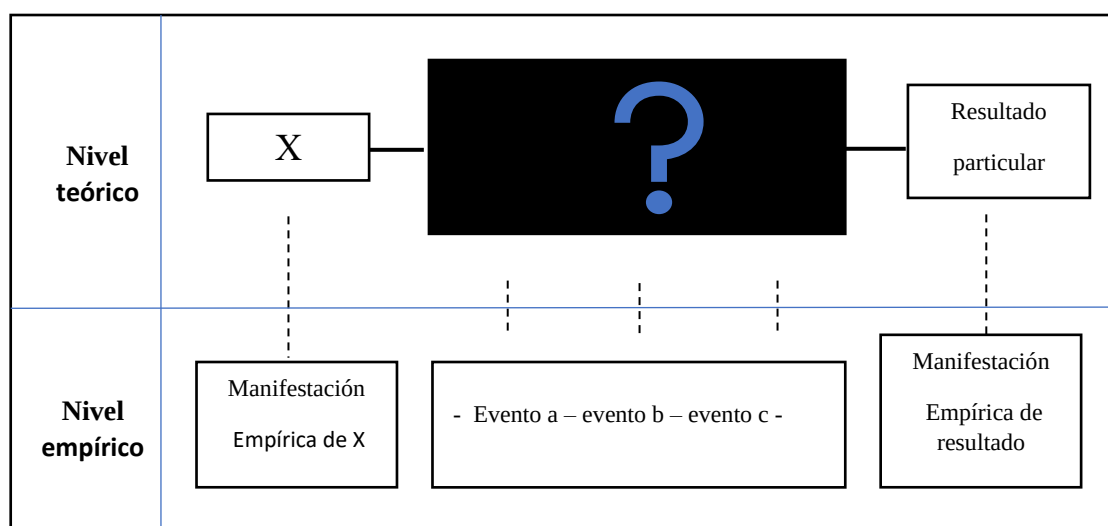


Figura 4. Tracing Methods: Foundations and Guidelines
Elaboración propia

El primer momento, comprende el periodo de 2008 a 2013, en que la política antidrogas sufre un cambio, debido a que se propone una nueva Constitución que eleva a principio Constitucional a “*las adicciones como un problema de salud pública*” (EC 2008) y se prohíbe la criminalización de los consumidores. Circunstancias que abren una ventana de oportunidad para la ocurrencia del cambio de la política, donde se abre un debate sobre el nuevo paradigma de las drogas.

El segundo mecanismo de 2013 a 2015, donde la coyuntura electoral y política facilita al Legislativo el proceso de elaboración y promulgación de leyes como el COIP y la *Ley orgánica de Prevención del Fenómeno Socio-económico de las Drogas*, en las que se incorporan las tablas de umbrales como herramientas jurídicas para regular, por un lado, la proporcionalidad de las penas relacionados con los delitos de tráfico de drogas, así como la descriminalización de los sujetos consumidores de sustancias, luego de su ejecución ocurre la contrarreforma que retrocede hacia la política punitiva que se había cuestionado.

1. El cambio constitucional y la ventana de oportunidad (2008-2013)

Durante la primera década del año 2000 y bajo la influencia de corrientes progresistas con posturas antagónicas en la región, se advertía sobre el fracaso de la “guerra contra las drogas” y la necesidad de un nuevo paradigma, cuya visión responda a las necesidades de la realidad latinoamericana (Szasz 2001; Youngers y Rosin 2005; CEPAL 2009; de Rementería 2009; Rossi 2010; Jácome Rosenfeld 2013; de Carvalho 2014; Tokatlian 2017; Human Rights Foundation 2019).

En medio de una coyuntura ideológico-política regional se ponía en cuestión el paradigma prohibicionista. El *giro a la izquierda*²⁴ en la región sudamericana reaviva el progresismo que se apalancó con discursos nacionalistas caracterizados por una postura en contra de la moral punitiva que criminalizó a todo sujeto que este en relación con las drogas. La política antidrogas de cero tolerancias²⁵ en el caso del Ecuador, empezaba a

²⁴ Para Gaussens (2018), son un conjunto de gobiernos que, defienden la necesidad de no observar la irrestricta aplicación de las recomendaciones del Consenso de Washington. En la región, surge por tres factores: El primer factor explicativo tiene que ver con unas reconfiguraciones hegemónicas a nivel mundial; El segundo factor que puede explicar el giro a la izquierda consiste en el fracaso de las políticas económicas neoliberales; el tercer factor explicativo, como consecuencia directa del primero y del segundo, radica en la crisis de legitimidad de los estados implicados en los ajustes de política económica del Consenso de Washington (163, 65, 66).

²⁵ “La política estadounidense estuvo desde un comienzo orientada hacia los países productores y no hacia los consumidores. Desde sus orígenes el objetivo ha sido evitar el ingreso de drogas ilegales en su

ser relevada discursivamente con el nuevo paradigma antiprohibicionista; modelos de intervención como la “reducción de daños”²⁶ cambiaban la mirada al sujeto consumidor como un enfermo y no como un criminal.²⁷

El *statu-quo* de la política dominante estaba siendo afectada principalmente en Europa y algunos Estados de EE. UU. que optaban por posturas a favor de la legalización del cannabis. Para el periodo presidencial de Barak Obama, la política de lucha contra las drogas se redujo, al punto que en varios Estados ya se despenalizaba el uso recreativo y medicinal del cannabis, de igual manera, sucedió en Canadá y Uruguay (Youngers 2013; Queirolo et al. 2018). Como resultado de estos cambios, la idea del nuevo paradigma toma fuerza en los países de la región, motivando la participación de actores políticos y organizaciones sociales pro-legalización que legitimaban el nuevo paradigma en el debate público.

En el caso ecuatoriano, en 2006 irrumpe en las elecciones presidenciales Rafael Correa triunfando en las elecciones con un discurso nacionalista de recuperación de la patria y el buen vivir.²⁸ Luego de posesionarse en el cargo el 15 de enero del 2007 convoca a una consulta popular con el objetivo de elaborar una nueva Constitución que es aprobada por la ciudadanía mediante referéndum donde alcanza mayoría parlamentaria se logra incorporar sin mayor oposición en el proyecto constitucional la despenalización del consumo y se declara a las adicciones como un problema de salud pública. Este cambio constitucional permite abrir la ventana de oportunidad que da origen a la política estudiada; el mecanismo que explica la ventana de oportunidad comprende la identificación de la crisis carcelaria resultado de la criminalización de la tenencia de drogas; la propuesta técnica de despenalizar el consumo; y la decisión constitucional (2014). Sin embargo, el cambio constitucional no fue suficiente, la adopción de la nueva

territorio, en gran medida mediante la utilización, de una matriz práctico-discursiva que delimita lo que se entiende comúnmente por “guerra contra las drogas” y “narcotráfico” en América Latina. Esquemáticamente los efectos de la política antidroga estadounidense en Ecuador se componen de tres ejes: 1) Militarización, 2) Criminalización, 3) Medicalización” (Núñez 2008, 27).

²⁶ Se definen como el conjunto de estrategias, programas y prácticas tanto individuales como colectivas, que se desarrollan en el ámbito social, sanitario, terapéutico y legal encaminadas a minimizar los efectos negativos relacionados con el consumo de drogas y de las políticas públicas relacionadas, abarcando aspectos de salud, sociales y legales (Romaní 2008; HARM REDUCTION INTERNATIONAL 2025; OAS 2025).

²⁷ “En el Título Tercero de la Ley 108, entre los artículos 27 a 35 se topa el tema de rehabilitación de las personas afectadas por consumo. En este apartado se hace una mención expresa al tratamiento de los consumidores o adictos desde una óptica de salud pública” (Núñez 2008, 24).

²⁸ “Se entiende por Buen Vivir la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas” (EC SENPLADES 2009; énfasis añadido).

política necesitó de actores gubernamentales con capacidad de decisión e influencia para impulsarla de forma conjunta. Como veremos a continuación, encontramos dos tipos de actores. En primer lugar, hubo funcionarios del Ejecutivo que actuaban en las agencias establecidas durante el período anterior. En segundo lugar, existió un grupo de asambleístas de Alianza País que impulsaron el cambio desde el Legislativo.

El CONSEP,²⁹ como organismo técnico, se convierte en un actor fundamental que desde la fecha de su creación (1990) se encargó de diseño, elaboración e implementación de estudios sobre la oferta y demanda de drogas, a su vez, elaborar diagnósticos sobre el estado del problema y por consiguiente del diseño de políticas que en un principio se centraron en la sustancia y luego pasaron a centrarse en el sujeto.

En el contexto del momento constitucional, la burocracia técnica del CONSEP aporta en el debate constituyente con la incorporación del problema de las adicciones desde conceptos como *prevención integral*, *reducción de daños*, *descriminalización del consumo*. Los que luego se incluirán en los Planes Nacionales dando muestra del giro progresista cuyos funcionarios mantenían tendencias a favor y en contra del paradigma antiprohibicionista.³⁰ Así mismo, la creación del Observatorio Ecuatoriano de Drogas³¹ encargado de realizar estudios sobre oferta y demanda de drogas, muestra los avances en producción de investigación cuantitativa y cualitativa sobre el fenómeno de las drogas. Pasa así a convertirse en la institución con mayor experiencia y competencia en el diseño de la política pública sobre de drogas. Mantuvo, además, un rol activo en el proceso constituyente del 2008 y en la comisión de la Asamblea Nacional que aprobó el COIP en 2014, como revela un exfuncionario en entrevista concedida que pidió su reserva. En

²⁹ “Agencia creada con la Ley 108, era la encargada de formular los Planes Nacionales de Drogas que contenían estrategias y programas para la prevención del uso indebido de sustancias sujetas a fiscalización y la rehabilitación de personas afectadas por su uso, así como también, prevenir y controlar la producción, la comercialización, para la represión del tráfico ilícito. Además el CONSEP tenía entre sus funciones vigilar el cumplimiento del plan, coordinar la ejecución de programas y actividades entre las entidades a las que corresponde aplicarlo y supervisar y evaluar su ejecución; elaborar el proyecto de presupuesto, aprobar los reglamentos internos, dictaminar la conveniencia de la suscripción de los convenios internacionales sobre las materias regidas por esta Ley; autorizar al Presidente del Consejo la suscripción de acuerdos y compromisos de cooperación; emitir dictamen sobre los reglamentos orgánicos o estatutos de cualquier institución que contemple actividades regidas por esta Ley; recabar de entidades de los sectores públicos o privados la ayuda específica concerniente al suministro de información; autorizar la enajenación de sustancias sujetas a fiscalización de las que disponga el CONSEP a instituciones previamente calificadas; entre otras” (Núñez 2008, 23-4).

³⁰ Se encontraron tendencias claras de funcionarios del área de prevención de la demanda del CONSEP a favor de la propuesta del nuevo paradigma, sin embargo, también se reconoce en esta institución, una percepción positiva de la Ley 108 en cuanto a su eficacia (Núñez 2006).

³¹ En la segunda y tercera rondas (2001-2004), la CICAD constata que el País creó el Observatorio Ecuatoriano de Drogas (OEA-CICAD 2019, 12).

2007, cuando se encontraba de secretario ejecutivo del CONSEP Domingo Paredes³² su equipo técnico contribuyó en el diseño de la propuesta de elevar a principio constitucional el problema de las adicciones y la prohibición de criminalización de los sujetos consumidores en la Constituyente:

La propuesta de cambio constitucional parte de la Convención de las Naciones Unidas del año 1988, donde en uno de sus artículos se utilizan la denominación “uso indebido” debe ser tipificado por los países signatarios como un delito. La convención tiene una cláusula de salvaguardia que permite y respeta los principios constitucionales y jurídicos de los países y ahí es donde nosotros entramos con la Constitución del 2008 declarando que las adicciones son un problema de salud pública, así como la prohibición de criminalizar a los consumidores. (exfuncionario CONSEP, 2022, entrevista personal)

La burocracia técnica del CONSEP en base al contexto internacional y nacional que entre las recomendaciones era velar por los derechos de los detenidos relacionados con la tenencia y consumo utiliza como argumento a favor de la propuesta de cambio. Hay que tomar en cuenta que el CONSEP por su propia naturaleza se encontraba expuesto a debates internacionales y evaluación de políticas iban a surgir de ese proceso una voluntad de cambio que luego se transforma en acción de cambio cuando aparece la reforma constitucional que abre la ventana de oportunidad y le obliga al Estado ecuatoriano a adoptar nuevas políticas.

Esta posición llegó a tener eco en el presidente de la República, de tal manera que las declaraciones del Ejecutivo emitidas en diciembre del 2007 después de la instalación de la Asamblea Constituyente, respecto al pedido de indulto a las mulas del narcotráfico y reformas a la Ley 108 revelan la intención de implementar políticas contrarias al modelo hegemónico prohibicionista vigente mediante la siguiente declaración:

El presidente de la República, Rafael Correa, anunció este sábado que pedirá a la Asamblea Constituyente un indulto para los presos por tráfico menor de drogas, conocidos como mulas, así como reformas a la ley contra el narcotráfico "que impuso Estados Unidos.

Esa ley es de principios de los noventa, impuesta por Estados Unidos a todos los países de América Latina, y aquí como siempre nuestros legisladores, nuestros dirigentes la tomaron con entusiasmo (El Universo 2007).

³² “Domingo Paredes se desempeñó como secretario ejecutivo del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas (Consep) desde el 19 de abril del 2007 hasta el 23 de abril del 2010. Inmediatamente asumió el mando en la Secretaría Nacional del Agua (Senagua) hasta el 12 de julio del 2011 para luego iniciar su carrera hacia el Consejo Electoral. Una persona cercana al nombramiento de Paredes en el Consep –y que pide la reserva– cuenta que él llegó al cargo por una recomendación de Xavier Garaicoa, el entonces procurador del Estado, quien había sido elegido de una terna enviada por Correa al Congreso. Paredes fue designado por un Consejo Directivo integrado por la Procuraduría y ministerios como el de Gobierno y Policía, entre otros” (El Universo 2012).

Estas decisiones muestran el rol y el interés clave del Ejecutivo en querer transformar el paradigma punitivo de las drogas, convirtiéndose así, en la pieza estratégica del proceso de cambio (Álvarez 2014, 6).

Otra evidencia o elemento de convicción que fortalece la hipótesis y muestra la situación del problema, es un estudio en 2006 “Diagnostico Situacional sobre Consumo de drogas en Quito”³³ dentro del marco del Plan Nacional de Prevención, Desarrollo Alternativo Preventivo y Control de Drogas 2004 – 2008, que recomendaba la fijación de cantidades destinadas al consumo. Esta afirmación revela que antes de la llegada de Correa al poder, el CONSEP ya mantenía una línea definida sobre política pública en materia de prevención del consumo:

En relación a la Ley sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, este estudio revela la urgencia de reformar este cuerpo legal de manera que se establezcan con claridad las cantidades que son consideradas para consumo personal y las que son consideradas para tráfico. La ambigüedad del marco legal respecto de las figuras de consumidor y traficante ha tenido infortunadas consecuencias, especialmente en el sistema penitenciario que presenta una sobrepoblación que lo lleva a un colapso total, y en la corrupción que se observa en el sistema policial y judicial. (Consep 2006)

Las evidencias que surgen son piezas causales que van configurando una coyuntura política que va definiendo el propósito de un cambio de paradigma, como lo afirma Paladines, en referencia a que luego del cambio constitucional, la despenalización del porte de drogas destinado al consumo personal vendría a configurar el estatus del nuevo paradigma sobre las drogas:

A través de esta norma se plantean tres situaciones jurídicas: i) que el fenómeno de las drogas debe ser asumido desde un enfoque de salud pública, clausurando así el paradigma penal; ii) se reconoció la diversidad y niveles de consumo bajo los usos ocasionales, habituales y problemáticos; y, iii) se estableció que en ningún caso se criminalizará a sus usuarios. (Paladines 2016, 15)

Así, las políticas llevadas a cabo por el régimen de Correa configuran la intención del Ejecutivo de desmarcarse de la política hegemónica estadounidense cuando decide ejercer el principio de soberanía constitucional en la agenda política de seguridad internacional. En este periodo (2007-2009) de análisis se declararon las siguientes políticas:

³³ Proyecto de Descentralización de las Políticas de Drogas en los Países Andinos. Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas CONSEP. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD-OEA. Agencia Española de Cooperación Internacional AECL. Diagnostico Situacional Sobre Consumo de Drogas en Quito julio-2006.

Primero, el indulto a las denominadas mulas del narcotráfico;³⁴ segundo, se eleva a principio constitucional en el 2008, a las adicciones como un problema de salud pública y la prohibición de la criminalización de los consumidores y tercero, la no renovación del convenio de la base de Manta o puesto de operaciones de avanzada (*Forward Operating Location*, FOL) firmado durante el gobierno de Jamil Mahuad (Álvarez 2014, 5), lo cual muestra la intención del gobierno de apartarse de la política hegemónica estadounidense.

Este período se caracterizó por la definición, consolidación y posicionamiento del nuevo paradigma que dio paso a el diseño y aprobación de la tabla de consumo de drogas. El CONSEP mantuvo un rol activo y predominante en la producción y difusión de acciones como: eventos académicos.³⁵ elaboración y lanzamiento de planes nacionales,³⁶ libros,³⁷ estudios³⁸ (Comunidad Andina de Naciones 2013) y documentos oficiales que describen una política de drogas fallida y el propósito de contribuir en una nueva política y estrategias,³⁹ etc. Los cuales sirvieron como base para instalar y legitimar el nuevo paradigma de las drogas (Consep 2010; Consep 2012; Observatorio Nacional de Drogas

³⁴ Mulas del narcotráfico es una denominación otorgada a las personas que habían sido detenidas por tráfico con pequeñas cantidades hasta 2 kilogramos.

³⁵ “Del 16 al 18 de mayo de 2012, se lleva a cabo el Encuentro Internacional “Drogas Usos y Prevenciones” realizado por la secretaría ejecutiva del CONSEP con invitados internacionales en el que se resalta la necesidad de abrirse a nuevas miradas y crear nuevos paradigmas interpretativos. Las contradicciones entre la guerra contra las drogas y la salud pública: una perspectiva antropológica del universo toxicómano de las calles estadounidenses / Philippe Bourgois.-- Tráfico de drogas y crimen organizado en América Latina y el Caribe en el siglo XXI: retos de la democracia / Bruce Bagley.-- El narcotráfico en México: de la "pax narcótica" a la "guerra contra las drogas" / Jorge Chabat.-- Militarización, drogas y violencia en México: ¿qué ha cambiado a cinco años de la lucha contra el narcotráfico? / Salvador Maldonado.-- Drogas: inclusión y exclusión desde la prohibición: una fractura virtual / Alberto Calabresse.-- La ética de la penalización / Rodrigo Tenorio Ambrossi.-- El sujeto consumidor y la construcción de los riesgos de las drogas / Eusebio Megías.-- Las políticas del uso de jeringas auto destructibles en los programas de reducción de daño / Roberto Abadie.-- Mirando desde el sur: drogas, fenómeno social complejo / Milton Romani.-- Política y ética de la representación visual de las drogas / Xavier Andrade” (Consep 2012)

³⁶ Planes Nacionales de Drogas 2009-2012 (Consep 2010) y 2012-2013. “El proceso de formulación de este Plan se desarrolla en un momento histórico de ruptura de paradigmas y el emergente desarrollo de comprensiones y tendencias nacionales e internacionales, que demandan cambios políticos, institucionales y normativos profundos, así como un trabajo coordinado entre los ministerios gubernamentales que conforman el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas – CONSEP, encargados de la ejecución del Plan, mediante el establecimiento de compromisos y consensos que permitan la consecución de todos los objetivos planteados” (Consep 2012).

³⁷ El Sujeto y sus Drogas (Tenorio 2009), Ecuador, Academia y Drogas (Tenorio 2010).

³⁸ II Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria Informe Ecuador, 2012 (Comunidad Andina de Naciones 2013); Tercera Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media 2008 (Consep 2008)

³⁹ Aportes a la estrategia para el enfrentamiento a la realidad de las drogas en el marco del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, UNASUR; Propuesta de las y los adolescentes y jóvenes quiteños para una Prevención Integral por el Buen Vivir; Informe de la Comisión Interinstitucional sobre Cantidad Máxima Admisible para la Posesión o Tenencia de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas para Uso o Consumo Personal (Consep 2010, 1-2; Consep 2012).

2010; EC Asamblea Nacional del Ecuador 2015; EC Gobierno de la República del Ecuador 2009).

Los hallazgos más importantes que corroboran la hipótesis planteada conducen a que la iniciativa de la política vino del Ejecutivo con el respaldo técnico de la burocracia del Consep que contaba con la experiencia y solvencia técnica.⁴⁰

A continuación, se describe una secuencia temporal de los eventos ocurridos en este período que describen el mecanismo causal y que sirven como evidencia para corroborar la hipótesis.

De acuerdo con el acta 174 del 28 de junio de 2012, el 13 de octubre de 2011, el Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, remitió al presidente de la Asamblea Nacional, de conformidad con los artículos 134, número 2 de la Constitución de la República y 54, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el proyecto de Código Orgánico Integral Penal, mediante oficio N.º T-6136-SNJ-11-1297 (Tabla 2). El documento presenta valores preliminares de cantidades en el *Capítulo Octavo: Infracciones de Producción y Tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas*. Art. 398.- Dosis máxima de consumo personal. - No será punible la tenencia o posesión de cualquier droga cuando su destino sea para el exclusivo consumo personal y su cantidad no exceda de una la siguiente dosis:

Tabla 2

Tabla de consumo presentada por el Ejecutivo en el proyecto de Ley del COIP

Tabla presentada por el ejecutivo en el proyecto de ley COIP (octubre 2011)		
N.º	Sustancia	Cantidad (gramos)
1	Marihuana o hachís	10
2	Opio	Hasta 4
3	Cocaína	Hasta 5
4	Diacetilmorfina o heroína	Hasta 100mg
5	Lisergida (LSD)	Hasta 0.020 mg
6	Metilendioxianfetamina (MDA) / dl-34-Metilendioxi-n-dimetilfeniletamina (MDMA) / metanfetamina	Hasta 80mg

Fuente: Datos tomados del proyecto de Ley del COIP
Elaboración propia

Para abril del 2012, el Ejecutivo decide presionar al organismo rector de la política de drogas (Consep) para la elaboración de una tabla de consumo, cabe resaltar

⁴⁰ “La burocracia técnica del Consep es parte de un proceso de acumulación gradual de conocimientos y perspectivas entre los especialistas en un área de política dada, y la generación de propuestas de política por parte de dichos especialistas” (Kingdon 2014, 17).

el rol de las burocracias que no necesariamente coincidían con la iniciativa gubernamental indicaba Francis Negrete, exmiembro de la comisión en entrevista concedida.⁴¹ El 7 de mayo del 2012, surge un primer documento que sintetiza la intención del Ejecutivo de elaborar una política que viabilice la descriminalización del consumo: se emite un primer Informe de la Comisión Interinstitucional conformada por delegados de los Ministerios de Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Defensa, Interior, Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional y la Secretaría Ejecutiva del Consejo, sobre la cantidad máxima admisible para la posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso o consumo personal:

Oficio No. TI.CI-SNJ-12-447 de 11 de abril de 2012, suscrito por el doctor Alexis Mera Giler, Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, dirigido al doctor Diego García Carrión, Procurador General del Estado y Presidente del Consejo Directivo del CONSEP, en el que solicita al Consejo Directivo establezca las cantidades máximas de tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para consumo personal que no deben ser criminalizadas conforme lo dispone el artículo 103 de la Ley de la materia. (Ver anexo 1)

El mencionado informe se entrega al secretario ejecutivo del CONSEP adjuntando la tabla de umbrales que determinan la cantidad máxima admisible de posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso o consumo personal. Véase la tabla 3, anexo 1.

Tabla 3
Tabla de consumo elaborada por el CONSEP

Tabla de cantidad máxima admisible de posesión o tenencia para uso o consumo personal elaborada por el CONSEP		
	Sustancia	Cantidad (gramos)
1	Marihuana	10
2	Pasta base de cocaína	2
3	Clorhidrato de cocaína	1
4	Heroína	0.1
5	MDA, MDMA	0.015
6	Anfetaminas	0.040

*MDA: 3,4-metilendioxi-anfetamina

*MMDA: dl-5-metoxi-3,4-metilendioxi-a-metilfeniletilamina

Fuente: Datos tomados del Informe de Resolución CONSEP 2012, anexo 1. Elaboración propia

⁴¹ Francis Negrete, exmiembro de la Comisión interinstitucional designado por el Ministerio del Interior, en entrevista concedida manifiesta que durante la realización de las mesas de trabajo para la elaboración de la tabla de umbrales había la consigna de evitar la criminalización. Sin embargo, la poca concurrencia de los delegados de los ministerios que conforman el CONSEP en la procuraduría muestra el poco interés en que ocurra el cambio.

Luego de que la Asamblea acogió el proyecto de Ley para el trámite respectivo, este es modificado por la comisión del pleno, ocasionando que en el enlace ciudadano 270 del 5 de mayo de 2012, en el minuto 02h45,⁴² el presidente Correa exprese su inconformidad sobre el cómo se estaba llevando el debate en la Asamblea el proyecto de Código Orgánico Integral Penal utilizando su poder para influir y favorecer la coalición o acuerdos internos con Asambleístas de su bancada.

A continuación, se presenta un cuadro descriptivo de las observaciones que presentó la burocracia técnica del CONSEP y grupos de interés a la comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional al proyecto de Ley del Código Orgánico Integral Penal, lo cual muestra el rol y la capacidad técnica de influencia en la comisión de la Asamblea que trató el proyecto de ley del COIP, véase la tabla 4 y 5:

Tabla 4

Delegación recibida por la Comisión de Justicia y Estructura del Estado de la A. Nacional

No.	Fecha	Proponentes	Aportes
	14/12/2011	Representantes del CONSEP	Criterios y observaciones generales. Delitos de tráfico de estupefacientes.

Fuente: Tomado de las Actas de la Asamblea Nacional
Elaboración propia

Tabla 5

Observaciones presentadas por instituciones del Estado y sociedad civil debate del COIP

No.	Proponente	Fecha	Propuesta
1	Dr. Augusto Barrera. Alcalde de DMQ	19/09/2011	Tráfico de drogas
2	Ing. Rodrigo Vélez Valarezo: secretario ejecutivo del CONSEP	14/12/2011	Sustancias estupefacientes y psicotrópicas
3	Ing. Rodrigo Vélez Valarezo: secretario ejecutivo del CONSEP	20/12/2011	Drogas
4	Ing. Rodrigo Vélez Valarezo: secretario ejecutivo del CONSEP	07/02/2012	Testaferismo, enriquecimiento ilícito. dosis máxima de consumo personal. Tráfico ilícito. Tenencia y posesión. Siembra y cultivo.
5	Justicia Penal Ecuador	18/04/2012	Análisis de políticas sobre el establecimiento de un plan de tratamiento de rehabilitación de drogadictos bajo la supervisión de tribunales para los consumidores de drogas.
6	Organización popular de izquierda radical DIABLUMA	05/05/2012	Autocultivo, marihuana y cáñamo

Fuente: Tomado de las actas del pleno de la Asamblea Nacional 2012
Elaboración propia

⁴²Enlace 270, 05/05/2012: “La realidad es que tenemos un problema de inseguridad ciudadana. Y aunque la solución única y final no es tener más leyes, por supuesto que ayuda. Entonces, necesitamos ser más drásticos y severos en la aplicación de las leyes y en (la) redacción de las mismas. Se mandó un Código acorde a la Constitución, a los tratados internacionales, al siglo XXI, a las necesidades del país. Y nos dicen que en el debate se están quitando muchas cosas, que se está cayendo en el hipergarantismo para el acusado. ¿Y para el ciudadano honesto? Hay que estar atentos en eso...” (Te lo recordamos 2012).

El 13 de junio de 2012, se presentó el informe para primer debate del Proyecto del Código Orgánico Integral Penal, suscrito por el Asambleísta Mauro Andino, presidente de la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, acompañado del Informe de Minoría,⁴³ suscrito por la Asambleísta María Paula Romo, integrante de la Comisión, en este documento hace relación al cumplimiento del principio constitucional del Art. 364, donde se incorporan al proyecto el establecimiento de las dosis mínimas de consumo y se concluye luego de reconocer que la política de guerra contra las drogas no funcionó, es hora de cambiar el paradigma:

La no criminalización del consumidor y/o adicto

Tal como lo ordena la Constitución, las adicciones no pueden ser criminalizadas y el consumo es una decisión personal. Al sistema penal no le interesa - o no debería interesarle llenar las cárceles de consumidores o adictos; al contrario, para quienes quieran dejar su adicción, es la obligación del sistema público de salud ofrecer alternativas científicas adecuadas de rehabilitación -lo cual casi no existe en el Ecuador-. Este principio se hace efectivo en el proyecto al establecer las dosis mínimas de consumo. (EC Asamblea Nacional del Ecuador 2012, 22-3)

Es preciso resaltar que las cantidades de sustancias para el porte o tenencia del proyecto de Ley del COIP presentado por el presidente Correa sufre cambios cuando pasa al informe del primer debate, cambios, que coinciden con los valores presentados en el informe del CONSEP al Ejecutivo previsto en el anexo 1. (EC Secretaría Nacional de Planificación 2009; EC Asamblea Nacional del Ecuador 2012).

Con la finalidad de establecer un análisis comparativo, a continuación, se describe un cuadro comparativo entre los valores iniciales presentados por el Ejecutivo en el proyecto de Ley del COIP, por el CONSEP y los modificados por la Comisión de la Asamblea a fin de establecer coincidencias, véase tabla 6:

⁴³ Oficio MPR-2012-090- del 27 de junio del 2012. Informe de Minoría para el primer debate del Proyecto de "Código Orgánico Integral Penal".

Tabla 6

Cuadro comparativo de tablas presentadas por el Ejecutivo, CONSEP y A. Nacional

Tablas comparativas de cantidad máxima admisible de posesión o tenencia para uso o consumo personal de drogas					
Tabla presentada por el ejecutivo en proyecto ley COIP (octubre 2011)		Tabla presentada por el CONSEP al ejecutivo. (mayo 2012)		Tabla modificada por la Asamblea Nacional. (junio 2012)	
Sustancia	Cantidad (gramos)	Sustancia	Cantidad (gramos)	Sustancia	Cantidad (gramos)
Marihuana o hachís	10	Marihuana	10	Marihuana	10
Opio	Hasta 4	Pasta base de cocaína	2	Pasta base de cocaína	2
Cocaína	Hasta 5	Clorhidrato de cocaína	1	Clorhidrato de cocaína	1
Diacetilmorfina O heroína	Hasta 100mg	Heroína	0.1	Heroína	0.1
Lisergida (LSD)	Hasta 0.020 mg	MDA, MDMA	0.015	MDA, MDMA	0.015
Metilendioxi Anfetamina(mda) Metilendioxi-Metanfetamina (mdma)	Hasta 80mg	Anfetaminas	0.040	Anfetaminas	0.040

Fuente: Datos tomados del Proyecto de Ley del COIP, del informe del CONSEP y del Informe del primer Debate de la Asamblea Nacional en 2013

Elaboración propia

Como resultado, tomando como base la primera tabla presentada por el Ejecutivo en el proyecto de ley del COIP, se encuentran cambios en la segunda y tercera tabla como la ausencia de dos sustancias, opio y lisergida (LSD), así mismo, variaciones que reducen las cantidades (cocaína de 5 gramos a 1 gramo) (MDA y MDMA de 80 miligramos a 15 miligramos) y finalmente se incorpora en las dos tablas la Anfetamina. Esto viene a significar que aquellas coincidencias están mediadas por el rol de la burocracia técnica del CONSEP en la comisión de la Asamblea que trato la ley del COIP, análisis que finalmente fortalecen la hipótesis de la coalición entre los tres actores mencionados.

El 4 de junio de 2012, encontrándose en Bolivia para participar en la Asamblea 42 de la Organización de Estados Americanos (OEA), Correa manifestó su apoyo parcial a la legalización del consumo de drogas, con críticas a la forma en que se lleva a cabo la lucha internacional contra el narcotráfico:

El presidente Rafael Correa expresó hoy en Bolivia su apoyo “parcial” a la despenalización del consumo de drogas y formuló críticas a la forma en que se lleva a cabo la lucha internacional contra el narcotráfico, en una entrevista con la AFP. *La lucha internacional antidrogas “ha sido un fracaso y ahí vemos también mucho de entreguismo”, afirmó Correa, que llegó a Bolivia para intervenir en la 42 asamblea de la Organización de Estados Americanos que se realiza desde ayer y culminará mañana en el poblado de Tiquipaya, en el centro del país.* (El Comercio 2012; énfasis añadido)

Para el 11 de diciembre del 2012, la Asamblea Nacional retoma el debate sobre la despenalización del consumo de drogas.⁴⁴ El 14 de mayo del 2013 la ministra de Justicia Leidy Zúñiga, remite al Consejo Directivo del CONSEP, el estudio técnico del Ministerio de Salud donde consta las cantidades definitivas referenciales para el consumo, valores que coinciden con el informe preliminar de la comisión del CONSEP elaborado el 7 de mayo, que luego es aprobado mediante resolución en 2013 No. 001-CONSEP-CD-2013 el 21 de mayo de 2013, véase tabla 7:

Tabla 7

Tabla de consumo de drogas aprobada por el CONSEP

Tabla de cantidad máxima admisible de posesión o tenencia para uso o consumo personal elaborada y aprobada por el CONSEP		
	Sustancia	Cantidad (gramos)
1	Marihuana	10
2	Pasta base de cocaína	2
3	Clorhidrato de cocaína	1
4	Heroína	0.1
5	MDA, MDMA	0.015
6	Anfetaminas	0.040

Fuente: Tomado del segundo suplemento del Registro Oficial 19, junio 2013, resolución 001 CONSEP-CD-2013

Elaboración propia

2. Implementación de la política y la contrarreforma

Una vez que se consolida el cambio de la política de drogas con la aprobación de la tabla de umbrales por parte del CONSEP en 2013, un mes después se publica en el registro oficial y se pone en conocimiento de la función judicial como la herramienta que guie el cumplimiento de la norma constitucional de no criminalización del consumo.

Luego de la posesión del tercer mandato del Ejecutivo el 24 de mayo de 2013 se continua con el proceso de implementación de la política en el debate parlamentario. Para el 18 de junio del 2013, el presidente del Consejo Directivo del CONSEP, procurador general del Estado, Diego García, en entrevista con El Telégrafo, justificaba la aprobación de la política manifestando lo siguiente:

⁴⁴ “Este martes la Asamblea retoma el debate del Código Integral Penal, en el texto se norman sanciones y posesión legal para consumidores de droga. La ciudadanía se pronuncia al respecto” (Canal RTU 2012).

la tabla que fija las cantidades máximas para el porte y consumo personal de alcaloides en el Ecuador servirá como insumo para que los jueces penales sepan identificar un caso de tráfico o de consumo, pues recordó que aquello está descriminalizado desde 2008 con la aprobación de la Constitución. El funcionario, como presidente del Consejo Directivo del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep), precisó que la Resolución 001 Consep-CD-2013 se basó en el análisis técnico de toxicidad y estudios psicológicos sobre tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas desarrollados por el Ministerio de Salud, el cual fue acogido por los ministerios de Educación, de Justicia, del Interior y de Relaciones Exteriores, como parte del Consep. (El Telégrafo 2013)

El 07 de octubre del 2013 la Comisión de Justicia aprueba el informe para segundo debate del proyecto de Código Orgánico Integral Penal y resuelve en base a la propuesta presentada por el CONSEP se incorpore en la Ley 108 las tablas de consumo y tabla de mínima, mediana, alta y gran escala (Art. 226 del proyecto de ley):

El consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas sujetas a fiscalización constituye un problema de salud pública -consumidores ocasionales, habituales y problemáticos-, sin embargo, la producción y tráfico son delitos de suma gravedad. En este sentido, la Comisión, atendiendo a la propuesta presentada por el CONSEP, y las cifras del último informe de Naciones Unidas sobre el tema, resolvió que la normativa de salud establezca las dosis máximas para el consumo y anexar a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas un cuadro de valores para distinguir la producción y tráfico de mínima, mediana, alta y gran escala. Además, se incorpora una disposición transitoria para que el Ministerio de Salud elabore el correspondiente reglamento sobre esta materia, en un plazo no mayor de noventa días desde su aprobación. (Asamblea Nacional del Ecuador 2013)

De esta manera se observa que la burocracia del CONSEP brindó los insumos técnicos para que la política se pueda implementar en el proyecto de ley del COIP evidenciando la alianza con el Ejecutivo y Legislativo, dando como resultado la consiguiente implementación de la política a raíz de la aprobación en 2014 por la Asamblea Nacional resultados de un proceso de democracia deliberativa con actores pro-despenalización como miembros del partido de Gobierno Alianza País, el CONSEP, la Defensoría Pública y las Organizaciones pro-legalización Diabluma y Ecuador Cannábico (Jácome 2013, 91-2). El gobierno, después de la aprobación de la tabla en 2013 e implementación en el COIP a través del Plan Nacional de Drogas desarrolla programas y campañas de prevención contra el uso y consumo de drogas (Policía Nacional del Ecuador 2014; Consep 2013; María del Carmen Granja 2015).

Los grupos de interés que se oponían a los cambios fueron las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Partidos Políticos de oposición, la iglesia y organizaciones ciudadanas que se manifestaba a través de los medios de comunicación. A pesar de haber desacuerdos

de Asambleístas del partido de Gobierno, los cambios se concretaron por la mayoría legislativa del partido que respondían a las presiones del ejecutivo.

En 2015 la Asamblea Nacional aprueba la Ley de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas para garantizar los derechos de los consumidores.

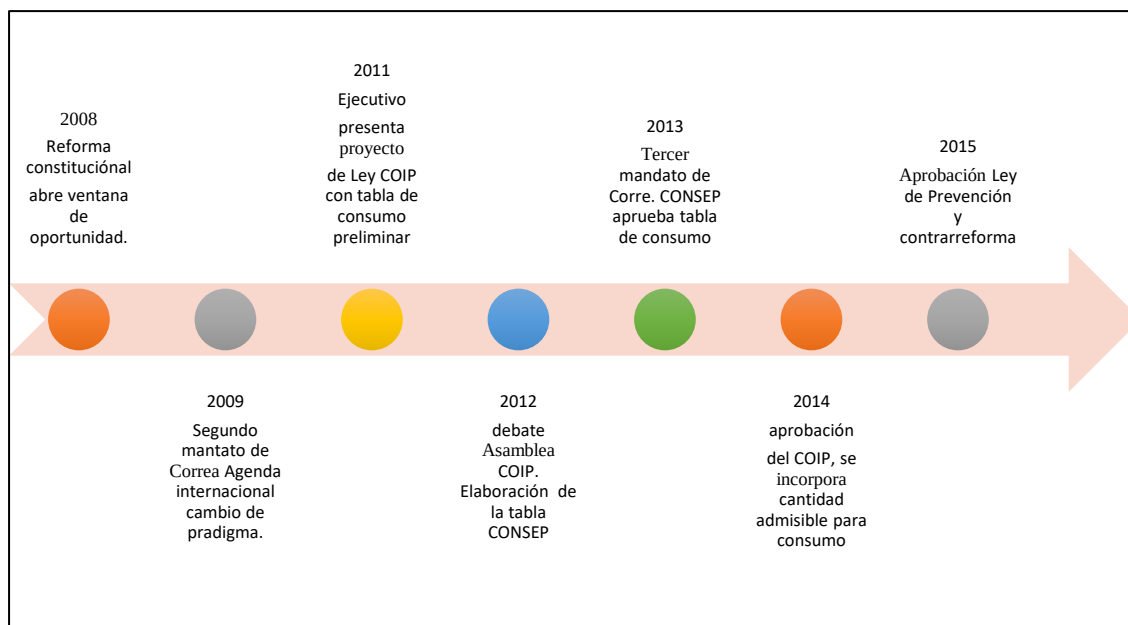


Figura 5. Línea de tiempo del proceso de adopción e implementación de la tabla de consumo de drogas
Elaboración propia

La secuencia del mecanismo causal muestra la ocurrencia de dos coaliciones: la primera, entre el ejecutivo y la burocracia del CONSEP que dependía de la Procuraduría para conseguir la aprobación de la tabla de consumo mediante informe técnico del CONSEP abalado por el Ministerio de Salud, que establece las cantidades permitidas para el porte o tenencia destinada al consumo en mayo del 2013; la segunda ocurre entre el Ejecutivo, Legislativo y Burocracia técnica del CONSEP, luego de que la coyuntura política de elecciones en febrero del 2013 favorece el tercer mandato del presidente Correa que permitió al partido de gobierno alcanzar una mayoría parlamentaria absoluta que abre el camino libre para la aprobación del Código Orgánico Integral Penal en febrero de 2014 incorporando en la normativa las cantidades admisibles para consumo personal y las escalas de mínima, mediana, alta y gran escala como herramientas para el ejercicio del principio de proporcionalidad que distingan entre tráfico y consumo por parte de los operadores de justicia. Tablas que luego formarán parte de los anexos de la Ley orgánica

de Prevención del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas aprobada en 2015 (CONSEP 2013; 2014; 2015).

Los cambios en esta última norma devinieron en la desaparición del CONSEP, hasta ese momento, la Institución encargada de la rectoría de la política de prevención y control de drogas - criticada por el Ejecutivo- y la creación de la Secretaría Técnica de Drogas (SETED) bajo la jurisdicción de la Presidencia de la República. Rodrigo Vélez, último secretario ejecutivo del CONSEP, en declaraciones al periódico El Comercio manifestó que “La desaparición de la entidad tiene como objetivo mejorar su eficacia. “Para el presidente (Rafael Correa) es una debilidad que una instancia que tiene que tomar decisiones políticas no esté con él. Esta entidad, históricamente, ha llevado con mucha responsabilidad la política de las drogas” (El Comercio 2015).

En el contexto de la aprobación de las tablas de umbrales y la aprobación del COIP se da la necesidad de cambio “En consecuencia, la Secretaría Ejecutiva del Consep le planteó a la Presidencia de la República la necesidad de escindirse de la Procuraduría General, aduciendo la importancia de estar adscrita al Ejecutivo para tener una mayor seguridad operativa y financiera y, además, para poseer una línea directa de diálogo con la Presidencia” (Alvarez 2019, 12).

A pesar de los desacuerdos de la bancada de gobierno⁴⁵ en el legislativo respecto al endurecimiento de penas por microtráfico impuesto por el Ejecutivo se logró aprobar las reformas el 01 de octubre de 2015 y seguido la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de Drogas el 26 de octubre de 2015 (Registro oficial 2015).

¿Por qué el expresidente Correa en 2015 toma la decisión de volver a la política de cero tolerancias? ¿Qué factores condujeron al cambio? Tomando en cuenta el desgaste político y la crisis fiscal relacionada con la caída del precio del barril de petróleo, el factor electoral se usó como capital político.⁴⁶ El otro factor, es el fenómeno de la droga “H”⁴⁷

⁴⁵ “El asambleísta Mauro Andino presidente de la Comisión de Justicia no estuvo en la votación; el asambleísta Virgilio Hernández voto en blanco y Mariángel Muñoz no asistió a la votación, tres miembros del partido oficialista que muestran su desacuerdo con la reforma presentada por el Ejecutivo” (El Comercio 2015).

⁴⁶ “El precio del petróleo se desplomó en todo 2014 alrededor de un 47%, aunque desde su máximo ese año hasta el mínimo de diciembre la caída alcanza el 60%. El exceso de oferta y la competencia han sido los señalados como culpables de esta debacle del oro negro” (El Economista 2015).

⁴⁷ “La crisis de la droga “H” identificada en la ciudad de Guayaquil consistió en la incursión en el mercado nacional de una sustancia que contenía heroína de baja calidad mezclada con otras sustancias con un alto nivel de dependencia, consumida por jóvenes y adolescentes escolares pobres con precios que oscilan en uno y dos dólares la dosis, causando serios problemas a la salud física y mental incluso la muerte” (Teleamazonas 2016).

en Guayaquil. En medio de una crisis económica y desgaste político, el ejecutivo utilizó el argumento de la heroína o “H” en Guayaquil para declarar la aplicación de mano dura al microtráfico con el endurecimiento de penas.⁴⁸

Desde el modelo de cambio institucional se puede explicar que cuando existen contextos políticos donde las reglas se cambian, estos cambios suelen depender de la capacidad o fuerza institucional que se emplea para que su cumplimiento fuese efectivo; El cambio formal -la política de la tabla de consumo- requirió de una fuerza institucional con poder de decisión como la del ejecutivo, sin embargo, el cumplimiento (*enforcement*) dependerá de cómo los operadores de justicia y salud la apliquen, lo cual puede llevar a resistencias o ambigüedades y esto puede reflejar como resultado instituciones debilitadas que toman la forma de un remplazo constante (Levitsky y Murillo 2012). Lo cual muestra que las decisiones respecto a las medidas tomadas por el ejecutivo fueron abruptas y carecían de respaldo científico.⁴⁹ Finalmente, la acción decisiva del Ejecutivo que causa la contrarreforma se convierte en el centro del debate donde se pone en duda la eficacia del nuevo paradigma de despenalización instalado desde el inicio de su mandato. En la tabla 8 se resume la secuencia del mecanismo:

Tabla 8
Secuencia descriptiva del mecanismo causal

Fase del mecanismo	Descripción	Evidencia esperada
1. Inicio: Identificación del Problema	El Ejecutivo plantea que la criminalización del consumo de drogas genera problemas sociales y judiciales.	Informes del gobierno, informe organismos internacionales, discursos presidenciales, declaraciones oficiales.
2. Diagnóstico y Propuesta de Cambio	Se formula una estrategia para modificar la política, alineándola con un nuevo paradigma centrado en derechos humanos y reducción de daños.	Documentos internos del Ejecutivo, borradores de la propuesta, debates en agencias de control.
3. Adopción de la Tabla de Consumo de Drogas	Se oficializa la tabla mediante una resolución o decreto, cambiando el marco legal vigente.	Publicación en el Registro Oficial, documentos de implementación.

⁴⁸ “La edición 440 del “Enlace ciudadano” del sábado 5 de septiembre de 2015 creó una contradicción en la política de drogas contemporánea⁵⁵. El presidente Rafael Correa rompió con la línea generada desde el indulto a las “mulas” del narcotráfico de 2008, sostenida a través de una serie de decisiones posteriores que implicaron un cambio en la matriz de la política del fenómeno social de las drogas [...]” (Paladines 2016, 35).

⁴⁹ “[...] al igual que en 1985, la representación de la realidad del consumo de sustancias en Ecuador se hizo sin presentar evidencia objetiva de respaldo. Tampoco se presentó ningún tipo de evaluación del impacto que, hasta ese momento, tuvieron las políticas implementadas (reforma del COIP, tablas de dosis máximas, tablas de escalas de tráfico). No obstante, los supuestos efectos negativos de las “tablas de drogas” y la debilidad de las condenas estipuladas en el COIP fueron el argumento utilizado por muchos sectores sociales, medios de comunicación¹⁹, figuras políticas e, incluso, miembros de la fuerza pública²⁰, para legitimar la imagen de que la juventud ecuatoriana estaba bajo la amenaza de las drogas y que se requería una política más represiva” (Alvarez 2019, 13).

4. Interacción con la Asamblea Nacional	El Ejecutivo llega a acuerdos internos con Asambleístas del partido para garantizar la aprobación de leyes	Registros de reuniones, debates parlamentarios, actas, comunicaciones oficiales, declaraciones de asambleístas.
5. Reacciones y Ajustes	Respuesta de la sociedad civil, medios de comunicación y actores políticos. Modificaciones o ajustes a la normativa.	Artículos de prensa, informes de evaluación, nuevas reformas legislativas.

Fuente: Basado en la teoría de (Kingdon 2014) y el método Process Tracing (Beach y Pedersen 2013)

Elaboración propia

La reconstrucción empírica del proceso causal en este capítulo, permite confirmar la hipótesis planteada –la reforma constitucional de 2008 abrió una ventana de oportunidad que el Ejecutivo aprovechó mediante coaliciones sucesivas con la burocracia técnica del CONSEP y la bancada del partido de gobierno en la Asamblea para adoptar e implementar la tabla de porte y consumo de drogas en el marco normativo–, sin embargo, la evidencia encontrada revela matices que exigen reflexiones respecto al alcance y límites del posicionamiento teórico y metodológico utilizado, especialmente en lo relacionado con el rol del Ejecutivo durante todo el ciclo de implementación de la política.

El primer hallazgo que merece reflexión crítica es la centralidad casi exclusiva del Ejecutivo como *policy entrepreneur*: A pesar de que el modelo de Kingdon lo reconoce como un actor con capacidad de enlazar las tres corrientes, nuestro caso de estudio va más allá, debido a que el Ejecutivo no solo fue el catalizador que abrió la ventana de oportunidad, sino que también operó como el principal eje que cerró el proceso causal con la contrarreforma del 2015. Sus declaraciones en el enlace ciudadano No. 270 y la decisión de reemplazar el CONSEP por la Secretaría de Drogas bajo el control de la presidencia, constituyen evidencia primordial que confirman este modelo causal (Alvarez 2019, 12; El Comercio 2015). Esta tendencia del Ejecutivo pondría en tensión la utilidad descriptiva del marco coalicional, debido a que las alianzas descritas vienen a ser el resultado de la presión presidencial más que las negociaciones horizontales entre actores con capacidad de decisión.

El segundo hallazgo se refiere al papel que cumplieron los factores exógenos en la contrarreforma: La narrativa respecto a la crisis de la droga H como el gatillo disparador que condujo al modelo punitivo requiere contextualizarse. Pues acompañado de la crisis fiscal consecuencia de la caída del precio del petróleo en 2014, debilitó la capacidad redistributiva del gobierno y por consiguiente la afectación de su capital político. Ese desgaste combinado con la presión mediática amplificó la narrativa de inseguridad

vinculada al microtráfico que arrojó como respuesta desesperada en la contrarreforma el instrumento para recuperar el capital político. Desde el modelo de Kingdon, la corriente del problema se reactivó artificialmente en relación con la droga H como un indicador de política fallida con ausencia de evidencia científica que justifique la medida, revelando que el cierre deliberado de la ventana de oportunidad no fue espontáneo sino ocasionada desde el propio centro de poder.

El tercer hallazgo se relaciona con la paradoja del cambio institucional: La adopción de la política configuró un cambio formal radical, sin embargo, no logro consolidarse como política de Estado, por un lado, porque su capacidad de *enforcement* dependió estructuralmente del mismo actor que la impulsó. Cuando el ejecutivo retiró el respaldo político de la política, causó que los operadores de justicia encontraran poco incentivo para mantener la aplicabilidad de la tabla en ausencia de una autonomía institucional con propia capacidad de cumplimiento (Levitsky y Murillo 2012). Esto evidencia un límite del modelo de cambio institucional cuando se aplica a modelos hiperpresidencialistas, en vista que, el cambio formal puede ser adecuado y acelerado, pero, su sostenibilidad depende de condiciones de la autonomía institucional que el propio régimen procuró refrenar.

Por último, la reconstrucción empírica pone en evidencia una cuestión metodológica a abordar en las conclusiones: El process tracing aplicado al caso de estudio revela con precisión los nodos causales del mecanismo, pero, la evaluación del peso relativo de cada pieza de evidencia exige un tratamiento bayesiano más sistemático, de tal manera, que permita distinguir entre evidencias que vienen a ser la condición necesaria (*hoop test*), evidencias con alta especificidad causal (*smoking gun test*) y evidencias de corroboración general (*Straw in the wind test*). Este paso que se desarrollará en las conclusiones es indispensable para transformar la descripción del mecanismo en una inferencia causal robusta (Beach y Pedersen 2013, 96-122).

Conclusiones

La constituyente del 2008 marca el inicio de un proceso de transformación de la política antidrogas que despenaliza el consumo otorgando herramientas legales que permitieron discriminar entre consumidor y traficante, sin embargo, la nueva política de drogas no logró convertirse en una política de Estado, debido a que el mismo gobierno que la adoptó retrocedió hacia el modelo represivo.

La hipótesis planteada sometida al análisis teórico-metodológico permitió identificar actores claves como el rol del ejecutivo (*policy entrepreneur*) que aprovechó la ventana de oportunidad para impulsar la tabla de consumo con el apoyo de la mayoría legislativa alineada al proyecto político y la burocracia técnica del CONSEP. Además, revela que la implementación de la tabla respondió a un cambio formal en el que se aprueba una nueva política por una institución con capacidad técnica, pero con baja autonomía que necesitó de un actor con alta capacidad de decisión como el Ejecutivo para su implementación en la normativa legal, creando desafíos en la forma de aplicación de la ley por parte de los operadores de justicia con un escaso cumplimiento institucional que cae en la lógica del remplazo constante.

En un contexto de agendas regionales y locales el caso ecuatoriano muestra que el cambio constitucional que lleva a declarar la despenalización del consumo abre la ventana de oportunidad para la adopción e implementación de la política como resultado de una convergencia entre el ejecutivo, la burocracia técnica del CONSEP y la Asamblea Nacional cuyo liderazgo buscaba revertir el paradigma punitivo por uno centrado en derechos. Se favoreció el cambio de paradigma de las drogas con el soporte de la burocracia técnica del CONSEP que brindó el apoyo técnico con insumos y evidencias para su formulación, sumado al apoyo de la mayoría en la Asamblea Nacional para alcanzar su incorporación en el Código Integral Penal y Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas.

El mecanismo causal hipotetizado se explica mediante dos momentos: El primero, desde del modelo de corrientes múltiples la reforma constitucional que abre la ventana de oportunidad es el resultado de una convergencia entre un problema identificado como la crisis carcelaria que criminaliza la tenencia y consumo de drogas; una solución técnica que determina la política y una decisión política que pone en el escrutinio público el

resultado de la política de Estado mantenida hasta ese momento y la apertura de una nueva centrada en el paradigma de la despenalización. En el contexto de una coyuntura internacional y nacional, la nueva constitución define un régimen hiperpresidencialista que proporciona el control de la agenda legislativa con mayoría del partido de gobierno para facilitar el cambio que arroja como resultado una herramienta técnica que estableció las cantidades máximas de tenencia para el uso o consumo personal que permitió distinguir entre consumidor y traficante, modificando los protocolos y procedimientos de los operadores de justicia para garantizar los derechos de los consumidores.

El segundo momento, desde el modelo de cambio institucional ocurrió una definición e implementación de la política en el COIP para ser utilizada como herramienta técnica de aplicación de la ley para evitar el uso discrecional de la tabla de consumo por los operadores de justicia. Así mismo, ocurrió en la Ley Orgánica de Prevención del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas para legitimar el enfoque preventivo integral que garantiza el derecho a la salud con relación al consumo de drogas, medidas que se convirtieron en un cambio con escaso cumplimiento. La complementación de las teorías permitió encontrar la relación en dos momentos diferentes del ciclo de la política como el diseño y aprobación en (Kingdon 2014) y la implementación institucional en (Levitsky y Murillo 2012) identificando las condiciones y los factores para su aplicación en el marco normativo.

La descripción del mecanismo causal que explica el fenómeno es la siguiente:

Periodo 2008- 2013: Una vez que ocurre el cambio constitucional que garantiza el derecho de los consumidores, era necesario crear políticas que se alineen con el mandato constitucional. Aquí se abre la ventana de oportunidad que lleva a la adopción de la política. La evidencia resalta un periodo donde se diseña la política y ocurren diversos eventos como: congresos, encuentros internacionales, estudios de consumo, producción de textos científicos realizados por la Secretaría Técnica del CONSEP y la Defensoría Pública, seguido de manifestaciones de organizaciones pro-legalización; la burocracia técnica del CONSEP, se convierte en una pieza clave del proceso abanderando el asunto junto a la Defensoría Pública en la promoción y posicionamiento del nuevo paradigma con una presencia activa desde la constituyente hasta su declinación; en el 2011 el ejecutivo presenta ante la asamblea el proyecto de ley del COIP en el que constan una tabla tentativa de cantidades; en abril 2012, el ejecutivo pide al Procurador (presidente del CONSEP) la elaboración de la tabla de consumo, el Procurador sumilla al secretario ejecutivo del CONSEP para crear la comisión y elaborar la tabla; esta es presentada el 7

de mayo de ese mismo año resultado de la alianza entre el Ejecutivo y la burocracia del CONSEP; Luego, el 14 de junio del 2012 la Asamblea Nacional aprueba para primer debate el proyecto de ley del COIP; El 14 de mayo del 2013 la ministra de Justicia remite al CONSEP el estudio técnico preparado por el Ministerio de Salud cuyas cantidades coinciden con la elaborada por la comisión del CONSEP para ser aprobado el 21 de mayo de 2013 por el CONSEP sin que los valores cambien.

Periodo 2013-2015: Una vez elaborada y aprobada la política tenía que implementarse en la ley de drogas; aquí surge una nueva coalición entre el Ejecutivo, el Legislativo y la burocracia técnica del CONSEP para incorporarla en el nuevo Código Orgánico Integral Penal. El 4 de octubre del 2013 la Asamblea aprueba para segundo debate el proyecto de ley del COIP con cambios significativos que el ejecutivo cuestionó; finalmente el 17 de diciembre del 2013 el proyecto de ley es aprobado por la Asamblea y establece en la disposición transitoria décimo quinta la aplicación de la resolución que aprueba la tabla elaborada por el CONSEP en los casos relacionados con el consumo y entra en vigencia el 10 de febrero del 2014; en julio del mismo año el CONSEP aprueba una segunda tablas de cantidades para sancionar el tráfico ilícito en mínima, mediana, alta y gran escala, establecida en el Artículo 220 del COIP.

El periodo 2014-2015 marcado por un aumento del consumo y del microtráfico, la crisis de la droga “H” en Guayaquil a causa posible de la tabla y una presión mediática, obligan al Ejecutivo a retroceder hacia la política inicial punitiva mediante varias reformas que vuelven a criminalizar a los consumidores. De esta manera, el rastreo de procesos nos lleva a inferir que la política de despenalización del consumo de drogas fue impulsada por dos fuerzas causales que explican el mecanismo: la coalición entre el ejecutivo y la burocracia técnica del CONSEP permitió la aprobación de la política y una segunda coalición entre el ejecutivo, legislativo y burocracia técnica del CONSEP que facilitó la aprobación de leyes para su implementación. Finalmente, la decisión del ejecutivo basada en el aumento del microtráfico y consumo causó la contrarreforma.

La política condujo a las siguientes transformaciones normativas:

Un cambio que eleva a principio constitucional la no criminalización del consumo personal de drogas.

Que la Ley 108 forme parte del Código Integral Penal incorporándolo desde el art. 219 al 2028 con una significativa disminución de penas por tenencia.

El art. 222 despenaliza la siembra y cultivo para consumo personal.

El art. 228 del Código Orgánico Integral Penal incorpora la viabilidad de la tabla *“La tenencia o posesión de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o preparados que las contengan, para consumo personal, será regulada por la normativa correspondiente”* con el objetivo de que los operadores de justicia puedan distinguir entre consumidor o traficante en el ámbito de aplicación de la ley bajo el principio de proporcionalidad.

Se promulga la Ley Orgánica de Prevención del Fenómeno socioeconómico de las drogas con el objetivo de garantizar los derechos de los consumidores, así como la creación de la Secretaría Técnica de Drogas SETED en remplazo del CONSEP, como el nuevo ente rector de la política nacional de prevención y control de drogas bajo la jurisdicción del Ejecutivo.

Como efectos políticos causó el fortalecimiento del rol del ejecutivo sobre la política de drogas, la soberanía y la institucionalidad de tal manera que remplazó al CONSEP adscrito a la Procuraduría, por una secretaria que dependiera directamente del Ejecutivo. También causó que se abrieran tensiones entre el oficialismo y los sectores conservadores responsabilizándolo del aumento del microtráfico.

Como efecto social se legitima la introducción del nuevo paradigma de la despenalización que produce un aparente cambio en la forma de concebir el problema de las drogas en el imaginario social.

El CONSEP como institución rectora de la política, brindó el soporte técnico en la elaboración de la tabla de consumo y realizó cabildeo político en la Asamblea para la implementación de la política en la normativa legal, acciones que muestran una clara línea alternativa, sin embargo, su baja capacidad decisoria lo limitó a mantener una acumulada experiencia en formulación de políticas públicas, así como agendas propias que se utilizaron en la coyuntura política del régimen del presidente Correa.

La hipótesis central del trabajo fue sometida a comprobación mediante los cuatro tipos de evidencia del process tracing de la siguiente manera: Test de aro (*hoop test*). El cambio constitucional es una condición necesaria para la apertura de la ventana de oportunidad. Si no se elevaba a principio constitucional “Las adicciones como un problema de salud pública y la prohibición de criminalizar el consumo” ninguna política de despenalización del consumo hubiese tenido base jurídica ni interés político para ser impulsada. La nueva constitución y los debates constituyentes confirman esta circunstancia. La ausencia de esta evidencia refutaría la hipótesis.

Test pistola humeante (*smoking gun*). El documento de la secretaria Jurídica de la Presidencia dirigida al Procurador (Oficio T.I.CI-SNJ-12-447 del 11 de abril 2012), en el

que el que solicita al Procurador como presidente del Consejo Directivo del CONSEP establezca las cantidades máximas de porte para el consumo personal se convierte en evidencia de alta unicidad causal. La pieza documental demuestra de forma inequívoca que el Ejecutivo fue el actor que activo formalmente el proceso de elaboración de la política, descartando cualquier hipótesis que atribuya al CONSEP la iniciativa. Si la pistola humeante está presente, la hipótesis queda confirmada.

Aplicando la prueba de pistola humeante para la contrarreforma, la declaración del Ejecutivo (enlace ciudadano 378, del 2015) y la resolución 001-CONSEP-CD-2015 que reduce drásticamente las cantidades para el consumo son otra pieza de alta unicidad que confirma que la contrarreforma fue una decisión política mas no una respuesta técnica, corroborando de esta manera, el cierre del ciclo del mecanismo causal por parte del mismo actor que la inició.

Test de paja en el viento (*Straw in the wind*) Confirmación general: Las coincidencias entre los valores de las tablas presentadas por el CONSEP al Ejecutivo en mayo del 2012 y los valores presentados en el informe de primer debate de la Comisión de la Asamblea en junio del 2012 configuran evidencia que corrobora la coalición entre los actores, sin embargo, no son condición necesaria ni suficientes por si solas. Es preciso destacar que la clasificación bayesiana explicada no altera la formulación de calidad sustantiva de las conclusiones, sin embargo, les confiere mayor rigor inferencial porque permite distinguir el peso relativo de cada evidencia dentro del mecanismo causal.

Referente al predominio del Ejecutivo en el proceso y la implicación teórica: Como uno de los hallazgos empíricos más relevantes, no solo tienen que ver con su rol de actor central, sino que, además, opera como la variable determinante en todo el proceso de adopción de la política, razón por la que esta observación interpela los marcos teóricos utilizados de tres formas: Primero, en el modelo de Kingdon, las tres corrientes suponen una autonomía relativa, sin embargo, para nuestro caso de estudio, la corriente política (*political stream*) relacionada con el ejecutivo y la mayoría parlamentaria en la Asamblea subordinó tanto la corriente del problema como de la política pública, condicionando qué evidencia técnica era activada, cuándo y su velocidad. Esto no invalida el uso del modelo, pero sugiere que su aplicación en contextos hiperpresidencialistas requiere una adaptación que incorpore la asimetría entre las corrientes.

Segunda, respecto a la teoría de coaliciones: las dos coaliciones identificadas en el mecanismo revelan una estructura de poder vertical que las aproxima más al concepto de acuerdos de implementación que al de alianzas negociadas. Pues, el CONSEP era

técnicamente imprescindible pero políticamente subordinado; y, la bancada de gobierno era numéricamente determinante pero discursivamente dócil. En ambos casos, el Ejecutivo operó como el eje organizador de las coaliciones y no como un elemento similar.

Tercero, Respecto al cambio institucional: la lógica del remplazo constante se confirma empíricamente, sin embargo, su causalidad en el caso de estudio no reside en la categoría de debilidad institucional, sino en la concentración de poder decisonal del Ejecutivo. De esta manera, la política de drogas definitivamente fue una política de gobierno y no de estado (S. Mazzuca 2012, 559), porque dependió en su totalidad del período político presidencial, donde nació, se implementó y se revertió por decisiones del mismo actor.

La investigación documenta un ciclo de reforma y contrarreforma en la política de drogas durante el periodo 2008-2015, al revelar que el proceso estuvo estructuralmente condicionado por un régimen hiperpresidencialista inaugurado con la constitución del 2008. Las líneas teóricas utilizadas desarrollaron fortaleza explicativa para visibilizar los momentos de apertura y cierre de la ventana de oportunidad, sin embargo, su aplicación en un contexto de alta concentración del poder ejecutivo requirió ajustes que no estaban contemplados en las teorías utilizadas.

El límite del trabajo se relaciona justamente con la ausencia de un análisis sistemático de los impactos de la política en los operadores de justicia y la población consumidora de sustancias, lo que habría permitido evaluar el *enforcement* real de la tabla de consumo y comprender con mayor profundidad porque la contrarreforma encontró terreno fértil en la opinión pública. Esta dimensión puede quedar señalada como agenda pendiente para complementar los hallazgos del trabajo.

Lista de referencias

- Alvarez, Carla. 2014. “Reformas y contradicciones en la política de drogas de Ecuador”. Wola. <https://idpc.net/es/search/page/420>.
- . 2019. *Debut y despedida: La historia de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas de Ecuador*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador / Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Andrade, Pablo. 2006. “Democracia liberal e inestabilidad política en Ecuador. apuntes para una interpretación política”. *Revista OASIS* (11): 167-89.
- Barra, Aram. 2015. “Política de drogas en América Latina: Obstáculos y próximos pasos”. *Revista Nueva Sociedad*, n.º 255, 81-93.
- Beach, Derek, y Rasmus Pedersen. 2013. *Process-Tracing methods Foundations and Guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew, y Jeffrey T. Checkel. 2015. *Process Tracing From Metaphor to Analytic Tool*. Londres: University Printing House.
- Bonilla, Adrian. 1991. “Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas”. En *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*, Bruce Bagley, Adrián Bonilla y Alexei Páez, 9-45. Quito: FLACSO.
- Briceño, Roberto. 2008. “La violencia homicida en América Latina”. *Revista América Latina Hoy No.50*, 103-116.
- Cadena, Walter, y Camilo Devia. 2013. “La lucha contra las drogas en América Latina y las iniciativas generadas desde la UNASU y la OEA”. *Revista científica General José María Córdova*, vol. 11 (12): 39-59.
- Canal RTU. 2012. “Asamblea retoma el debate sobre despenalizar el consumo de drogas”. Video de YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ddgiuqV5kME&t=12s>.
- CICAD-OEA. 2006. *Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006*. Evaluación. Washington: CICAD.
- Clerici, Paula, Facundo Cruz, Lara Goyburu, Natán Skigin, Iván Seira, Adrian Albala y Anabella Moliana. 2016. “Coaliciones Políticas en América Latina”. *Revista Iberoamericana XVI* (61): 237-66. doi: 10.18441/ibam.17.2017.64.237-266.

- Comisión Global de Políticas de Drogas. 2011. “Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas”. <https://www.casade.org/index.php/narcotrafico/224-informe-de-la-comision-global-de-politicas-de-drogas>.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. 2009. “Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia”. <https://www.tni.org/es/publicacion/drogas-y-democracia-hacia-un-nuevo-paradigma>.
- Comunidad Andina de Naciones. 2013. *II Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria Informe Ecuador, 2012. Estudio de consumo*. Lima: Proyecto PRADICAN.
- Consep. 2006. “Proyecto de Descentralización de las Políticas de Drogas en los Países Andinos. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD – OEA”. Agencia Española de Cooperación Internacional AECI”. *Diagnóstico Situacional Sobre Consumo de Drogas en Quito julio-2006*. Quito.
- . 2008. *Tercera encuesta nacional sobre consumo de drogas en estudiantes de enseñanza media 2008*. Estudio de consumo. Quito: Consep, 2008.
- . 2010. “Aportes a la estrategia para el enfrentamiento a la realidad de las drogas en el marco del Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, UNASUR”. Quito.
- . 2010. *Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012*. Quito: Consep.
- . 2012. “Encuentro Internacional: Drogas, Usos y Prevenciones”. Encuentro realizado en Consep, 16-18 de mayo.
- . 2012. “Comisión Interinstitucional sobre Cantidad Máxima Admisible para la Posesión o Tenencia de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas para Uso o Consumo Personal”. Quito.
- . 2012. *Plan Nacional de Prevención Integral de Drogas 2012-2013*. Quito Consep.
- . 2013. “Por un Gramo CONSEP”. Promocional obra de teatro. Ecuador, 10 de julio.
- . 2010. “Propuesta de las y los adolescentes y jóvenes quiteños para una Prevención Integral por el Buen Vivir”. Quito, junio.
- . 2013. *Resolución 001 CONSEP-CO-2013*. Registro Oficial 19, de 20 de junio.

- . 2014. *Resolución N.º. 001 CONSEP-CD-2014*. Segundo Suplemento del Registro oficial 288.
- . 2015. *Resolución No.002-CONSEP-CD-2015*. Registro oficial 586.
- De Carvalho, Ilona Szabó. 2014. “El despertar de latinoamérica: una revisión del actual debate sobre política de drogas”. *Notas Estratégicas 14 Instituto Igarapé*: 1-20.
- De Rementería, Ibán. 2009. “La guerra de las drogas: cien años de crueldad y fracasos sanitarios”. *Revista Nueva Sociedad* (222): 70-80.
- EC Asamblea Nacional del Ecuador. 2012a. “Informe para primer debate del proyecto de Código Integral Penal”. Informe parlamentario, Comisión de Justicia y Estructura del Estado, Quito.
- . 2012b. *Proyecto de Ley Código Orgánico Integral Penal*. Quito. <https://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/28022f52-7ad4-4e9f-9247b760c8d6c092/Informe%20Primer%20Debate%20Tr.%20107071.pdf>.
- . 2013a. “Informe de segundo debate del proyecto de Código Integral Penal”. Informe parlamentario, Comisión de Justicia y Estructura del Estado, Quito.
- . 2013b. “Comisión de justicia aprueba informe para segundo debate del proyecto de código orgánico integral penal”. Acceso el 11 de diciembre de 2022. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/>.
- EC Secretaría Nacional de Planificación. 2009. “Plan Nacional Para el Buen Vivir 2009-2013”. *Secretaría Nacional de Planificación*. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013/>.
- EC Registro Oficial. 1970. *Ley N.º 366 de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes*. Registro Oficial 105. 27 de noviembre. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/ecu/ley-366_html/ecuador-ley_366-70.
- . 2004. *Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas*. Registro Oficial 105. 27 de noviembre de 1970. <https://www.registroficial.gob.ec/255776-2/>.
- . 2013. Segundo suplemento del Registro Oficial N.º 19. *Resolución 001 CONSEP-CD-2013*. Quito, 20 de junio.
- . 2014. “Código orgánico Integral Penal”. Vers. Primer suplemento del Registro oficial N.º 180. 10 de febrero. <https://www.registroficial.gob.ec/255776-2/>.
- . 2015. *Ley Orgánica de Prevención del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a*

- Fiscalización*. Primer suplemento Registro Oficial 615. 26 de octubre de 2015.
<https://www.registroficial.gob.ec/255776-2/>.
- Edwards, Sandra. 2010. “La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país”. En *Sistemas sobrecargados: Leyes de Drogas y cárceles en América latina*, Washington Office on Latin America WOLA, 51-60. Washington: WOLA Docuprint S. A.
- El Comercio. 2012. “Rafael Correa apoya legalización parcial del consumo de drogas”. *El Comercio*. 4 de junio.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/rafael-correa-apoya-legalizacion-parcial.html>.
- . 2015. “El Consep enfocó su gestión en estudiar el consumo de drogas”. *El Comercio*. 19 de septiembre.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/drogas-consep-narcoticos-microtrafico.html>.
- . 2015. “Duras sanciones por tráfico mínimo”. *El Comercio*. 1 de octubre.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/ley-sanciones-microtrafico-drogas-ecuador.html>.
- El Economista. 2015. “¿Porqué se desplomó el petróleo en 2014? Los verdaderos culpables más allá del fracking”. *El Economista*. 10 de febrero.
<https://www.eleconomista.es/materias-primas/noticias/6463592/02/15/Los-verdaderos-responsables-del-desplome-del-petroleo-durante-2014-el-fracking-no-esta-solo.html>.
- El Telégrafo. 2013. “La nueva tabla es una guía para jueces”. *El Telégrafo*. 18 de junio.
<https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/la-nueva-tabla-para-consumo-de-drogas-es-una-guia-para-jueces>.
- El Universo. 2007. “Correa pedirá indulto para mulas del narcotráfico”. *El Universo*. 22 de diciembre.
<https://www.eluniverso.com/2007/12/22/0001/8/19541214074D4DD1AC8D68AF2EB764F7.html/>.
- . 2008. “Reuniones de izquierdistas con videos y cartas de las FARC”. *El Universo*. 7 de marzo.
<https://www.eluniverso.com/2008/03/07/0001/8/46C85479B48C47789B9319C41B54E8DF.html/>.

- .2012. “Jo’sé Domingo Paredes, la pieza clave en lo electoral”. *El Universo*. 12 de agosto. <https://www.eluniverso.com/2012/08/12/1/1355/jose-domingo-paredes-la-pieza-clave-en-lo-electoral.html/>.
- Emmerich, Norberto. 2015. “Geopolítica del narcotráfico en América Latina”. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- El Ciudadano. 2014. “Enlace ciudadano No. 378 desde Tambillo-Pichincha”. Video de YouTube. 22 de junio. <https://www.youtube.com/watch?v=ACoa4-RUxbA>.
- Esparch Fernandez, Nuria. 2012. “Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil”. *Revista CLACSO*, 2012: 1-37.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de las políticas publicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos / Flacso.
- Gaussens, Pierre. 2018. *La izquierda latinoamericana contra los pueblos: El caso ecuatoriano (2007-2013)*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Human Rights Foundation. 2019. *The Cost And Consequences Of The War On Drugs Report*. Nueva York: Human Rights Foundation, 2019.
- Jácome, Ana Isabel. 2013. “Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa?” *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana: FLACSO*, 2013: 81-94.
- Kingdon, John W. 2014. *Pearson New International Edition: Agendas, Alternatives, and public policies*. USA: Pearson, segunda edición.
- La Hora. 2007. “Xavier Garaicoa nuevo Procurador General del Estado”. *La Hora*. 1 de marzo. <https://www.lahora.com.ec/ultima-hora/xavier-garaicoa-nuevo-procurador-general-del-estado/>.
- Laws, Edward, y Adrian Leftwich. 2014. “Political Settlements”. *DLP*. 1 de octubre. <https://www.dlprog.org/search?search=Leaders%2C+elites+and+coalitions>.
- Leftwich, Adrian. 2012. “Coalitions in the Politics of Development”. *DLP*. 1 de abril. <https://www.dlprog.org/search?search=Leaders%2C+elites+and+coalitions>.
- Levitsky, Steven, y María Victoria Murillo. 2012. “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: Lecciones desde América Latina”. *Revista de ciencia política Polital Vol. 3 Núm. 5*: 17-44.
- Linton, Magnus. 2015. “La guerra contra lasdrogas: de Richard Nixon a Barack Obama”. *Nueva Sociedad* (255): 69-81.

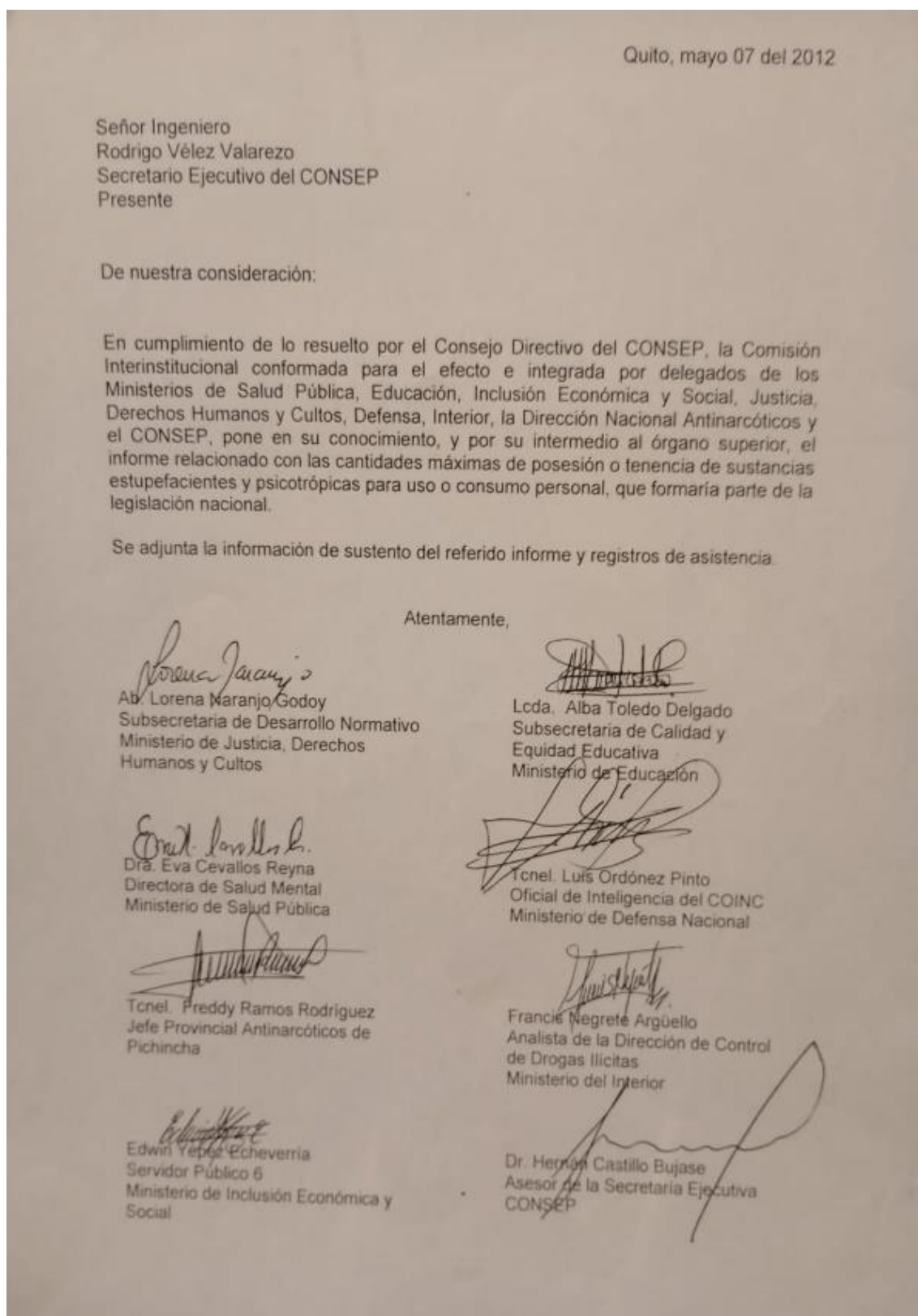
- Livingston, Tracey Barnett, Chris Delcher, y Alexander Wagenaar. 2017. "Recreational Cannabis Legalization and Opioid-Related Deaths in Colorado, 2000-2015". *AJPH* vol. 107 (11): 1827-9.
- Mann, Michael. 2006. "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". *Revista Académica de Relaciones Internacionales* (5): 1-43.
- María del Carmen Granja. 2015. "Correa habla de drogas". Video de Youtube. 26 de mayo. <https://www.youtube.com/watch?v=>.
- Mazzuca, Sebastián. 2012. "Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado". *Revista de ciencia política* 32 (3): 545-60.
- . 2021. *Latecomer State Formation: Political and Capacity Failure in Latin America*. USA: Yale University.
- . 2021. *Latecomer State Formation*. USA: Westchester Publishing Services.
- Moe, Terry. 2015. "La política de la estructura burocrática". En *El valor estratégico de la gestión pública: trece textos para comprenderla*, 439-512. Buenos Aires: CAF.
- Montúfar, Cesar. 2015. "¿Vivimos en democracia? Aproximación conceptual al régimen político ecuatoriano 2007-2015". Investigación. Creative Commons.
- Núñez, Jorge. 2006. "La crisis del sistema penitenciario en el Ecuador". *Ciudad Segura Programa Estudios de la Ciudad FLACSO Ecuador*, 2006: 4-9.
- . 2008. "Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas". Diagnóstico, Quito, 2008.
- OEA-CICAD. 2010. "*Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM): Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG) Ecuador: Evaluación del Progreso de Control de Drogas 2007-2009*". informe de evaluación, Washington DC: OEA ISBN 978-0-8270-5569-8.
- . 2019. "*Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) Ecuador: Informe de Evaluación sobre Políticas de Drogas*". Evaluación, Washington: OEA.
- ONU. 1991. *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Paladines, Jorge. 2015. "Los siete pasos de la evolución de la reforma de drogas en Ecuador". 10 de junio. <http://druglawreform.info/es/weblog/item/6356-los-siete-pasos-de-la-evolucion-de-la-reforma-de-drogas-en-ecuador> (último acceso: 2 de octubre de 2022).

- . 2016. “Cárcel y drogas en Ecuador: el castigo de los más débiles”. *Revista Pensamiento Penal*: 1-56.
- . 2016. “En busca de la prevención perdida: reforma y contrarreforma”. *Friedrich Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador*: 1-51.
- . 2017. “Matemáticamente detenidos, geoméricamente condenados: la punitividad de los umbrales y el castigo al microtráfico”. Quito: *Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)* Ecuador.
- PNUD / OEA. 2010. “Nuestra democracia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Policía Nacional del Ecuador. 2014. “Campaña yo vivo sin drogas”. Video de Youtube. 13 de marzo. <https://www.youtube.com/watch?v=I9sO9tgWZlc>.
- Pontón, Daniel. 2013. “¿Por qué no se despenalizan las drogas? Razones de la vigencia de una política fallida”. *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador*: 41-55.
- Queirolo, Rossana. 2018. Cecilia Rossel, Eliana Álvarez , y Lorena Repetto”. Why Uruguay legalized marijuana? The open window of public insecurity”. *Addiction*: 1-18.
- Romaní, Oriol. 2008. “Políticas de drogas: prevención, participación y reducción del daño”. *Revista Salud Colectiva No. 4*: 301-218.
- Rossi, Adriana. 2010. “Narcotráfico y los desaciertos de la política antinarcóticos”. En *Ecuador Academia y Drogas*, editado por Rodrigo Tenorio, 19-44. Quito: El Conejo.
- Ruiloba, Juana. 2007. “Un marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelo de las corrientes múltiples de J. W. Kingdon”. *Revista Ciencias Jurídicas y Sociales*, 2007: 1-13.
- SENPLADES. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: SENPLADES, 2009.
- Szasz, Thomas. 2001. *Nuestro derecho a las drogas*. Barcelona: Anagrama.
- Te lo recordamos. 2012. “Enlace ciudadano 270”. Video de Youtube, 5 de mayo.
- Teleamazonas, 2016. Día a Día. Video de Youtube. 26 de septiembre. <https://www.youtube.com/watch?v=gGnN35Bl8GE&t=197s>.

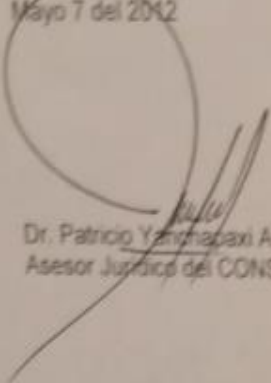
- Teleciudadana. 2015. “Enlace Ciudadano N.º 440 desde Chillogallo, Pichincha”. Video de Youtube. 5 de septiembre. <https://www.youtube.com/watch?v=CxKlWznWRhc>.
- Tenorio, Rodrigo, ed. 2010. *Ecuador, Academia y Drogas*. Quito: El Conejo.
- . 2009. *El Sujeto y sus Drogas*. Quito: El Conejo.
- Tokatlian, Juan. 2011. “La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino”. *Revista Pensamiento Iberoamericano* (8): 105-27.
- . 2017. *Qué hacer con las drogas. Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- UNODC. 2012. *Informe Mundial Sobre las Drogas*. Nueva York: UNODC, 2012.
- Van Evera, Stephen. 1997. “Guide to methods for Students of Political Science”. Barcelona: Library of Congress Cataloging-in Publication data.
- Waldner, David. 2012. “Process Tracing and Causal Mechanisms”. En *the Oxford Handbook of Philosophy of Social Science*, editado por Harold Kincaid, 65-84. Nueva York: Oxford University Press.
- Werb, Dan. Greg Rowell, Gordon Guyatt, Thomas Kerr, Julio Montaner, y Evan Wood. 2011. “Effect of drug law enforcement on drug market violence: a systematic review”. *International Journal of Drug Policy* 22 (2): 87-94. doi.org/10.1016/j.drugpo.2011.02.002.
- Youngers, Coletta. 2013. “El debate sobre políticas de drogas en América Latina”. *URVIO Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* (13): 13-25.
- Youngers, Coletta, y Eileen Rosin. 2015. “La guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe”. En *Drogas y Democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos*, de Coletta Youngers y Eileen Rosin, 13-28. Buenos Aires: Biblos.

Anexos

Anexo 1. Informe preliminar tabla de consumo elaborado por el CONSEP



2
Oficio SE-CONSEP
Mayo 7 del 2012



Dr. Patricio Yanchoapaxi Almache
Asesor Jurídico del CONSEP*



Quim. Trosky Yáñez Del Quea, MSc.
Especialista 2
CONSEP

INFORME DE LA COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL SOBRE CANTIDAD MÁXIMA ADMISIBLE PARA LA POSESIÓN O TENENCIA DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS PARA USO O CONSUMO PERSONAL

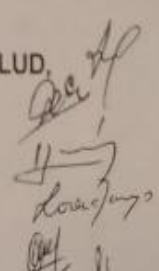
I. ANTECEDENTES

- 1.1. Oficio No. TI.CI-SNJ-12-447 de 11 de abril de 2012, suscrito por el doctor **Alexis Mera Giler**, Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, dirigido al doctor **Diego García Carrión**, Procurador General del Estado y Presidente del Consejo Directivo del CONSEP, en el que solicita al Consejo Directivo que establezca las cantidades máximas de tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para consumo personal que no deben ser criminalizadas conforme dispone el artículo 103 de la Ley de la materia.
- 1.2. Memorando No. CONSEP-DNAJ-2012-0659-M de 24 de abril de 2012 del Director de Asesoría Jurídica del CONSEP en el que emite el informe jurídico relacionado con la petición del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República.
- 1.3. El Consejo Directivo del CONSEP en sesión ordinaria realizada el jueves 26 abril de 2012, conoció el pedido realizado por el Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República y luego de analizar el informe del Director de Asesoría Jurídica del CONSEP, así como la presentación sobre las consideraciones previas para establecer las cantidades máximas de tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para consumo personal, realizada por el Secretario Ejecutivo del CONSEP, resolvió conformar una Comisión integrada por delegados de cada una de las instituciones que integran el Consejo Directivo, con el fin de que analice y presente un informe respecto a la solicitud.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

Para el establecimiento de la cantidad máxima admisible para la posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso o consumo personal, es necesario desarrollar el contexto normativo que acompañe a tal determinación en los ámbitos de la prevención integral y de la legislación vigente, bajo las siguientes consideraciones:

2.1. PREVENCIÓN INTEGRAL EN LOS CAMPOS DE SALUD, EDUCACIÓN Y COMUNITARIO:



2.1.1. Salud Pública.- Es importante brindar atención integral entendida como la promoción de la salud, prevención del uso o consumo ocasional o habitual de drogas y tratamiento a las personas con consumos problemáticos de drogas en los distintos escenarios y niveles de atención.

Bajo los lineamientos del Plan Nacional de Prevención Integral de Drogas, se desarrollarán planes, programas, proyectos, acciones y actividades articuladas en el Sistema Nacional de Salud. Entre sus principales acciones tenemos: Coordinar con el Sistema Nacional de Salud público y privado la atención integral a las y los usuarios y consumidores de drogas, a través de la promoción, conservación, tratamiento, rehabilitación, reducción del daño, restablecimiento de su salud y reintegración social, garantizando el respeto a su personalidad y confidencialidad. Capacitar y sensibilizar a los profesionales de la salud facultados, sobre prevención y tratamiento integral de drogas para brindar una mejor atención.

La estrategia nacional prevé garantizar y controlar el acceso a los medicamentos o productos que contengan sustancias catalogadas, en el marco de su tratamiento individualizado e integral, con el objeto de reducir el daño. Implementar, coordinar y ejecutar los mecanismos necesarios para facilitar la reintegración de las personas rehabilitadas, en el ámbito laboral, educativo, social y comunitario.

2.1.2. Educación integral.- Con el objetivo de prevenir el inicio y reducir el uso o consumo de drogas especialmente en niños, niñas, adolescentes y jóvenes, se ha previsto fomentar el desarrollo de capacidades, habilidades y competencias para fortalecer su formación y promover su desarrollo integral, con base en el reconocimiento de derechos en el marco del buen vivir.

2.1.3. Participación comunitaria.- La estrategia nacional promueve la participación activa y organizada de entidades públicas y privadas, que contribuyan al proceso de intervención preventiva en los diferentes sectores sociales con énfasis en los grupos de atención prioritaria.

2.2. LEGISLACIÓN VIGENTE

2.2.1. LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS

La reforma realizada mediante Ley 25, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 173 de 15 de octubre de 1997, en lo relacionado a los consumidores, en el artículo 105, segundo inciso, actual artículo 103 de su codificación, señala:

[Handwritten signature and initials]

Art. 103, segundo inciso: "Esta norma legal no comprende a los narcodependientes o consumidores que hubieren sido capturados en posesión de sustancias estupefacientes o psicotrópicas destinadas para su propio consumo. Estas personas serán consideradas enfermas y sometidas a tratamiento de rehabilitación. Esta norma, por su carácter de especial, tendrá **efecto retroactivo.**"

Para viabilizar la aplicación de la disposición transcrita, el 26 de marzo de 1998 se publica en el Registro Oficial No 284, la Ley Interpretativa No 72, que en lo pertinente establece:

"(...) se extingue la acción o la pena, según el caso, que pesaban con anterioridad a la vigencia de ésta última Ley, sobre las personas convictas o acusadas de consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, cualquiera que hubiera sido la norma de la ley reformada que se les hubiera aplicado, las que en virtud de esta reforma han quedado tácitamente modificadas o derogadas.

En consecuencia, los jueces, tribunales penales, cortes superiores y Corte Suprema, según el caso, están obligados a otorgar la libertad a dichas personas."

A pesar de que desde 1997 se despenalizó la posesión de sustancias para consumo personal, ésta no ha sido aplicada. Tanto es así que, durante la vigencia de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, se ha reportado la privación de la libertad de 54.000 personas.¹

2.2.2. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

El artículo 364 determina dos aspectos esenciales:

- a) Las adicciones son un problema de salud pública.
- b) En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán los derechos de los usuarios y consumidores.

No obstante la vigencia de la Constitución de la República, la criminalización de las personas que usan o consumen sustancias estupefacientes y psicotrópicas ha subsistido, entre otras razones, por la falta de determinación en la ley de una cantidad máxima admisible para la posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso o consumo personal que la diferencie de la tenencia y posesión ilícitas. El vacío legal ha vulnerado el ejercicio de derechos de las personas que usan y consumen sustancias, razón por la que el Estado

¹ FUENTE: BASE DE DATOS SISBIENES, CONSEP

ha diseñado una estrategia nacional que encarne políticas efectivas de prevención, información, tratamiento y rehabilitación, así como de regulación y control, articulado a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir.

Es importante señalar que durante la actual administración de gobierno se han promulgado leyes que contienen **normas con visión preventiva** integral al uso y consumo de drogas, tales como la Ley Orgánica para el Control y Regulación del Tabaco, Ley Orgánica de Educación Intercultural, Ley Orgánica de Educación Superior, Ley del Deporte, Educación Física y Recreación.

III. PROPUESTA

3.1 OBJETIVO

Prevenir la criminalización de las personas que usan o consumen sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

3.2. INFORMACIÓN DE BASE PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CANTIDAD MÁXIMA ADMISIBLE PARA LA POSESIÓN O TENENCIA DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS PARA USO O CONSUMO PERSONAL

La tabla constituye una base para determinar una cantidad máxima admisible de posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso o consumo personal que la diferencie de la tenencia y posesión ilícitas tipificada en el Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

Para la determinación de las sustancias que se incluyen en la tabla se considera la información siguiente:

1. Estudio nacional a hogares sobre consumo de drogas, 2007
2. Encuesta a pacientes toxicómanos en centros de tratamiento, 2010.
3. Estadística de incautación de droga para consumo en el país, 2011.

Para fijar la cantidad máxima admisible de posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso o consumo personal se considera:

1. Información toxicológica de las sustancias.
2. Estudio nacional a hogares sobre consumo de drogas, 2007
3. Proyecto de Código Orgánico Integral de Garantías Penales.(Art. 215, versión 18 de abril de 2012)
4. Anteproyecto de Ley Orgánica de Prevención Integral de Drogas.

HP
HP
HP
HP

5. Estudio de derecho comparado sobre la posesión de sustancias estupefacientes y psicotrópicas en Ecuador, Colombia, Perú, Chile, Argentina, España y México, 2012.

TABLA DE CANTIDAD MÁXIMA ADMISIBLE DE POSESIÓN O TENENCIA DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS PARA USO O CONSUMO PERSONAL

	SUSTANCIA	CANTIDAD (GRAMOS)
1	MARIHUANA	10
2	PASTA BASE DE COCAINA	2
3	CLORHIDRATO DE COCAINA	1
4	HEROINA	0.1
5	MDA, MMDA	0.015
6	ANFETAMINAS	0.040

MDA: 3,4-metilenodioxianfetamina

MMDA: dl-5-metoxi-3,4-metilendioxi-a-metilfeniletilamina

3.3 REQUISITOS

Para establecer si la posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas es para uso o consumo personal se requiere:

- Determinar el peso neto de la sustancia.
- Realizar la prueba de identificación preliminar de la sustancia.
- Practicar la evaluación médica-psicológica para determinar si la persona es usuaria o consumidora.

3.4 CONSIDERACIONES ADICIONALES:

- La posesión o tenencia es admisible sólo cuando es para uso o consumo personal.
- La posesión o tenencia admisible de sustancias para uso o consumo personal no exime de responsabilidad en caso de que la persona, ilícitamente, produzca o trafique sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

HP
GPA
H-7

- No es admisible la posesión o tenencia simultánea de dos o más tipos de sustancias para el uso o consumo, independientemente de la cantidad.
- Prohibición de uso o consumo de sustancias en lugares públicos.
- Destrucción de la sustancia, así como garantizar y controlar el acceso a los medicamentos o productos que contengan sustancias catalogadas, en el marco de su tratamiento individualizado e integral.
- Proporcionar al usuario o consumidor información, orientación y alternativas terapéuticas en cada caso.

IV. RECOMENDACIONES:

- 4.1 Incorporar en la legislación nacional la tabla de cantidad máxima admisible de posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas para uso o consumo personal, así como los requisitos y las consideraciones adicionales propuestas.
- 4.2 Impulsar la aprobación del Plan Nacional de Prevención Integral de Drogas 2012 – 2013.
- 4.3 Canalizar la aprobación del anteproyecto de la Ley Orgánica de Prevención Integral, que se encuentra en proceso de revisión.
- 4.4 Incorporar a la reforma de la Ley Orgánica de Salud la obligación de brindar atención integral a los usuarios o consumidores de drogas y ofrecer tratamiento a las personas con consumo problemático.
- 4.5 Incluir dentro del modelo de gestión de unidades de flagrancia, la atención especializada judicial para determinar si la posesión o tenencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas es para uso o consumo personal.

[Handwritten signatures and initials]
EYE
AH

Anexo 2. Proyecto de Ley COIP, tabla preliminar de consumo


PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Oficio No. T. 6136- SNJ-11-1297

Quito, 12 de octubre de 2011

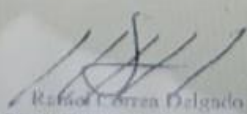
Señor Arquitecto
Fernando Cordero Cueva
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho

De mi consideración:

De conformidad con el número 2 del artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador y el número 2 del artículo 54 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, le envío a usted, y por su intermedio a la Asamblea Nacional, el proyecto de Ley del **CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL**, así como la correspondiente exposición de motivos, para su conocimiento, discusión y aprobación.

Con sentimientos de mi distinguida consideración y estima.

Atentamente,
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD


Rafael Correa Delgado
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

5-6 W.Z.
ASAMBLEA NACIONAL
REPUBLICA DEL ECUADOR

Trámite: **82584**
Código de Verificación: **UJXPNBSSUF**
Tipo de: **OFICIO**
Documento:
Fecha recepción: **12-10-2011 10:50**
Asignación: **5128-01-14-1297**
Documento:
Fecha obra: **12-10-2011**
Presidencia: **CORREA DELGADO RAFAEL**
Razón social: **PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**
Proyecto de Ley de la Asamblea Nacional
<http://www.asambleanacional.gob.ec>
<http://www.presidencia.gob.ec>
Anexo 448 folios
1 CD



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

MEMORANDO No. PAN-FC-011- 173

PARA: DR. ANDRÉS SEGOVIA S.
Secretario General

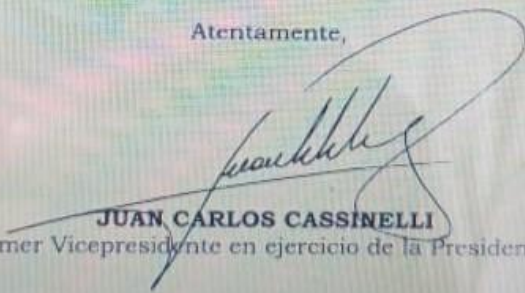
DE: DR. JUAN CARLOS CASSINELLI -1-
Primer Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia

ASUNTO: Difundir proyecto

FECHA: Quito, 14 OCT. 2011

Señor Secretario, según lo dispuesto en el Art. 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, entrego el "**Proyecto de Ley Código Orgánico Integral Penal**", remitido por Presidente Constitucional de la República, mediante oficio No. T.6136-SNJ-11-1297, recibido el 13 de octubre de 2011; para que sea difundido a las/los asambleistas y a la ciudadanía, a través del portal Web; y, sea remitido al Consejo de Administración Legislativa (CAL), para el trámite correspondiente.

Atentamente,


JUAN CARLOS CASSINELLI
Primer Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia

Serán comisados los instrumentos, productos o réditos utilizados u obtenidos del cometimiento de la infracción, de ser el caso se procederá a su destrucción.

Capítulo Octavo

Infracciones de Producción y Tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas

Artículo 398.- **Dosis máxima de consumo personal.**- No será punible la tenencia o posesión de cualquier droga cuando su destino sea para el exclusivo consumo personal y su cantidad no exceda de una la siguiente dosis:

1. Marihuana o hachís hasta 10 gramos.

2. Opio hasta 4 gramos.

Para discusión y análisis
de la Asamblea Nacional

3. Diacetilmorfina o Heroína hasta 100 mg.

4. Cocaína hasta 5 gramos.

5. Lisérgida (LSD) hasta 0.020 mg.

6. Metilendioxi-anfetamina (MDA) / di-34-metilendioxi-n-dimetilfeniletialmina (MDMA) / Metanfetamina hasta 80 mg. polvo, granulado o cristal (tabletas o cápsulas), o en unidad con peso no mayor a 400 mg.

La dosis o cantidad de consumo de las sustancias estupefacientes o psicotrópicas y reactivos o principios químicos sujetas a fiscalización no descritas en este artículo deberán ser determinadas por Ley, de conformidad con la normativa nacional de la materia y los instrumentos internacionales al respecto.

Si la persona estuviere en tenencia y/o posesión de las cantidades descritas anteriormente de manera reiterada, se deberá acreditar suficientemente que las

Anexo 3. Informe segundo debate proyecto de ley COIP



REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL

56 75

ASAMBLEA NACIONAL
LEGISLACIÓN DEL ECUADOR

154836

Código de Documento: YPHH3H4X

Fecha de Emisión: 09-01-2013

Fecha de Recepción: 09-01-2013

Fecha de Ejecución: 09-01-2013

Asesorado: ASESORADO LEGAL Y TÉCNICO

Presidencia: PRESIDENCIA

Suma de Verificación: 09-01-2013

Correo Electrónico: asamblea@asamblea.gov.ec

Web: www.asamblea.gov.ec

Rufo

Quito, 4 de octubre de 2013
Ofc. No.- 248-CEPJEE-P

Señora
Gabriela Rivadeneira
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL
En su despacho.-

De mi consideración:

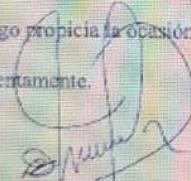
Adjunto al presente, el informe para segundo debate del **Proyecto de Código Orgánico Integral Penal**, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución de la República del Ecuador y en el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de que se proceda al trámite constitucional y legal correspondiente.

Según consta en el informe, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado recomienda que el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal sea debatido y aprobado Libro por Libro, y se sugiere que se lo haga de la siguiente manera:

1. Libro Preliminar y Libro I: infracción Penal;
2. Libro II: Procedimiento;
3. Libro III: Ejecución; y,
4. Reformatorias al Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia, Código Orgánico de la Función Judicial y demás disposiciones generales, modificatorias, reformatorias y transitorias.

Hago propicia la ocasión para reiterarle mi consideración más distinguida.

Atentamente,




Dr. Mauro Andino Reinoso
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
**Comisión Especializada Permanente de Justicia
y Estructura del Estado**



Informe para segundo debate
Proyecto de Código Orgánico
Integral Penal



COMISIÓN:

MAURO ANDINO REINOSO, PRESIDENTE
Gina Godoy Andrade, Vicepresidenta

Marcela Aguiñaga Vallejo
Gilberto Guamangate Ante
Nicolás Issa Wagner
Miguel Moreta Panchez
Mariangel Muñoz Vicuña
Magali Orellana Marquinez
Gabriel Rivera López
Fablán Soiano Moreno
Luis Fernando Torres Torres



Artículo 223.- Acciones de mala fe para involucrar en delitos. La persona que ponga sustancias estupefacentes o psicotrópicas en las prendas de vestir o en los bienes de una persona, sin el consentimiento de esta, con el objeto de incriminarla en alguno de los delitos sancionados en este capítulo; realice alguna acción tendiente a dicho fin; o disponga u ordene tales hechos, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años.

Si la persona que incurre en las conductas tipificadas en el inciso anterior es servidor público o finja cumplir órdenes de autoridad competente, será sancionada con el máximo de la pena privativa de libertad.

Artículo 224.- Destrucción de objetos materiales. En todos los delitos contemplados en esta sección, se impondrá la pena de destrucción de los objetos materiales de la infracción, entre los que se incluyen plantas, sustancias, laboratorios y cualquier otro objeto que tenga relación directa de medio o fin con la infracción o sus responsables.

Artículo 225.- Sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Para efectos de este Código, se consideran sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, los estupefacentes, psicotrópicos, precursores químicos y sustancias químicas específicas que constan en la normativa correspondiente.

Artículo 226.- Cantidad admisible para uso o consumo personal. La tenencia o posesión de sustancias estupefacentes, psicotrópicas o pre-

SEGUNDO DEBATE | COMISIÓN DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO | 10 de octubre de 2018 | Pág. 83 de 318

EDRADOR DEL PROYECTO DE CÓDIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL

parados que las contengan, para consumo personal, será regulada por la normativa correspondiente.

- 1 -

SECCIÓN TERCERA

Delitos contra la seguridad de los activos de los sistemas de información y comunicación

Artículo 227.- Revelación ilegal de base de datos. La persona que, en provecho propio o de un tercero, revele información registrada, contenida en ficheros, archivos, bases de datos o medios semejantes, a través o dirigidas a un sistema electrónico, informático, telemático o de telecomunicaciones, materializando voluntaria e intencionalmente la violación del secreto, la intimidad y la privacidad de las personas, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.