



Evaluación de políticas públicas en los procesos de control de porte y tenencia de armas

Daniela Alejandra Salgado Moposita

daniela.salgado95@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3772-1859>

Christian Danilo Gavilanes Dominguez

cgavilanes@pucesa.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0002-2427-9902>

Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Ambato-Ecuador

RESUMEN

Ecuador ha puesto en marcha el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030, un proyecto amplio que busca manejar la defensa, seguridad interna y la gestión de desastres desde la cooperación institucional entre sectores del Estado. El plan es producto de relaciones que se mantiene con otros países para evitar la proliferación de armas y limitar los impactos negativos a la sociedad. El objetivo es evaluar las políticas de porte y tenencia de armas y los efectos que han generado el incremento de violencia en Ecuador, pues dichas políticas se han reducido sólo al control de armas.

El marco analítico desarrollado en otros países afirma que los actores de seguridad evolucionan como parte del estado y el régimen, razón por la que es importante estudiar la temática, para elaborar políticas públicas adecuadas para controlar las armas a la par de erradicar los factores que alimentan esta problemática. La metodología es de enfoque mixto y se emplea el análisis documental y de campo para la obtención de datos e informaciones que contribuyan al estudio. Los resultados contribuyen a determinar como la falta políticas públicas en los procesos de control de porte y tenencia de armas, incrementan o disminuyen la violencia en Ecuador.

Palabras claves: *institucionalidad; políticas públicas; porte de armas; seguridad nacional; tenencia de armas.*

Correspondencia: daniela.salgado95@hotmail.com

Artículo recibido: 02 mayo 2022. Aceptado para publicación: 25 mayo 2022.

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar

Todo el contenido de **Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar**, publicados en este sitio están disponibles bajo

Licencia [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) 

Como citar: Salgado Moposita, D. A., & Gavilanes Dominguez, C. D. (2022) Evaluación de políticas públicas en los procesos de control de porte y tenencia de armas. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(3), 3851-3870.

DOI: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i3.2501

Evaluation of public policies in the process of controlling the possession and carrying of firearms

ABSTRACT

Ecuador has launched the National Comprehensive Security Plan 2019-2030, a broad project that seeks to manage defense, internal security and disaster management from institutional cooperation between sectors of the State. This plan is the product of relationships that are maintained with other countries to prevent the proliferation of weapons and limit the negative impacts on society. The objective is to evaluate the policies of carrying and possessing weapons and the effects that have generated the increase in violence in Ecuador, since these policies have been reduced only to gun control.

The analytical framework developed in other countries affirms that security actors evolve as part of the state and the regime, which is why it is important to study the issue, to develop adequate public policies to control weapons while eradicating the factors that feed this problematic.

The methodology is of a mixed approach and documentary and field analysis is used to obtain data and information that contribute to the study. The results help to determine how the lack of public policies in the processes of control of the possession and possession of weapons, increase or decrease violence in Ecuador.

Key words: *institutionality; public policie; carrying weapons; national security; possession of weapons.*

1. INTRODUCCIÓN

La política pública atiende un sector de la sociedad que está siendo afectado o tiene una prestación deficiente, en la mayoría de casos no satisface las necesidades de la población, por lo que la intervención estatal es imprescindible. En este criterio coinciden (Dye, 2008) y (Parson, 2007) quienes refieren que este ámbito no corresponde a lo privado o público, sino a lo colectivo. La Constitución de la República de Ecuador es enfática en señalar que la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas se orientará a “{...} hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, los mismos que se formularán a partir del principio de solidaridad.” (CRE, 2008, Art. 85).

Las políticas públicas en Ecuador adquieren protagonismo en el gobierno del presidente Rafael Correa, por medio del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017; enfocando su ejecución en áreas de la sociedad como educación y salud. La seguridad nacional no sería ajena a esta situación, las normas diseñadas están reunidas bajo el Plan Nacional sin Armas 2013-2016, el cual fue el primer intento en regularizar el control y porte de armas, en conjunto con varias normativas antiguas que fueron reformadas en 2009 como Ley de Seguridad Pública y del Estado, Ley Orgánica de la Defensa Nacional y Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.

El plan procede de la administración central, la Constitución de la República establece como uno de sus deberes y atribuciones el velar por la defensa nacional, la protección interna y el orden público (CRE, 2008, Art. 147). En base a esta disposición el gobierno de turno está obligado a formular el conjunto de políticas públicas para el ejercicio de sus funciones; una de ellas es el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019- 2030, el cual surge como respuesta a una problemática latente en el país, con la participación del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, entre otros. Contiene cinco planes estratégicos y maneja la seguridad desde tres ámbitos de acción: la defensa, que contempla la soberanía e integridad territorial; la seguridad pública, que abarca el orden público; y la gestión de riesgos enfocada en peligros naturales y antrópicos.

De este compendio de políticas macroscópicas surge como medio de ejecución el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2019-2030, los antecedentes contienen un diagnóstico real sobre la repercusión del porte de armas como móvil de los crímenes perpetrados en el país:

En el año 2018, el 47% de Homicidios Intencionales en nuestro país fueron cometidos con armas de fuego. (Gráfico 11). Esta cifra es significativamente menor al promedio del continente (66%) y superior al promedio mundial (41%) publicado por el Informe de Homicidios Intencionales (UNODC, 2013a). Así, comparativamente, Ecuador demuestra una menor proporción de homicidios cometidos con armas de fuego que la mayoría de los países de la región. Por otra parte, a nivel nacional, el uso de armas de fuego como medio de intimidación relacionado a violencia criminal representa el 45% de los casos registrados en el país, cifra que al término del 2020 se espera que aumente con la ola de criminalidad que afronta el país. (Ministerio de Interior, 2019, pág. 136).

Aspectos facticos como este, motivaron un intento por efectivizar a largo plazo la regulación del porte y tenencia de armas, cuyas directrices no queden solamente atrapadas en la norma jurídica, sino que son socializadas, conocidas y ejecutadas por los destinatarios a los cuales van dirigido; así como un esfuerzo conjunto con otras entidades de control y protección de la seguridad ciudadana y el orden público. Esto mediante un enfoque contextual de la situación territorial del Estado y su regulación por normas anteriores, pasando por un diagnóstico sobre los niveles de violencia en Ecuador, todo ello aglutinado bajo tres diferentes fases como lo son: la formulación, la implementación, seguimiento y evaluación. (Instituto Geográfico Militar, 2019, Pág. 60).

No obstante, en el año 2020 la cifra en el número de homicidios por arma de fuego se incrementó, en la cual, a partir de 2018, dentro de los 446 crímenes reportados, 200 fueron por uso de arma de fuego; mientras que, en el año 2020, hubo 268 de estos casos, dentro del mismo grupo. (Primicias, 2020). Lo más apremiante es que parte de las víctimas pertenecen a los grupos de atención prioritaria y en 2020 las cifras se han disparado; tal es el caso que manifiesta la Defensoría del Pueblo, donde reporta hasta la presente fecha 11 casos de niños, niñas adolescentes dados de baja de forma violenta. (Defensoría del Pueblo, 2020). Lamentablemente para el año 2021 las cifras no han cambiado y el Ecuador cerró este período con una escandalosa tasa de 13,13 homicidios por cada 100.000 habitantes. (Primicias,2021)

Existe un efecto contraproducente desde la implementación de estas políticas públicas en la sociedad, donde las metas a simple vista parecen no cumplirse y lo más grave es que tienden a un incremento catastrófico sin precedentes. Es por ello que el presente artículo tiene como finalidad primordial determinar el rendimiento del Plan Nacional de Seguridad Integral 2019- 2030, por medio de una evaluación de sus contenidos y posicionamientos teóricos, estableciendo para su mejor entendimiento el contexto legal anterior a ella; los factores que dieron este incremento súbito en la violencia por medio de armas de fuego; para lograr una propuesta efectiva sobre directrices para la elaboración de una nueva política pública enfrascada en el dicho incremento.

2. Análisis crítico en el desarrollo de políticas públicas sobre porte y tenencia de armas para la seguridad ciudadana.

2.1.Repaso Histórico sobre el porte y tenencia de armas en el Ecuador

El Ecuador comenzó con la tarea de expedir normativa legal y política en materia de seguridad nacional en 1961, cuando se expidió la Ley de Defensa Nacional, poco tiempo después en 1963 empieza la regulación de armas con la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Tenencia y Tráfico de Armas, Municiones y Explosivos, esta clasificó las armas en: militares, policiales y civiles, estableció como entes rectores a las Fuerzas Armadas, Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional, donde se sancionó con prisión el incumplimiento de los requisitos en la misma, sin embargo no sería hasta diciembre de 1964 que se expide por primera vez la Ley de Seguridad Nacional, en el que se establece esta área como responsabilidad del Estado.

En junio de 1972 se reforma la Ley de Seguridad Nacional sin mayores cambios, la que para 1979 sería reformada reconociendo al Presidente de la República como la máxima autoridad en el marco de la defensa nacional en tiempo de paz y de guerra; esta ley no menciona las armas y no fue hasta 1980 cuando se dictó una norma que sustituyó la de 1963 la cual establece como entes rectores al Ministerio de Defensa Nacional y al Comando Conjunto de Fuerzas Armadas; se amplió el espectro de regulación y se estableció por primera vez el contrabando y el decomiso de armas de fuego, accesorios, municiones y explosivos. No obstante, en 1997 se reglamentó dicha ley, donde se incluyeron los procedimientos administrativos para la obtención de permisos y registro de armas, es aquí cuando se empezó a clasificarlas en: a) armas de guerra de uso privativo de las Fuerzas Armadas; b) armas de uso restringido; y en c) armas de uso civil.

En el 2003, el gobierno del Crnl. Lucio Gutiérrez, anticipó los episodios de violencia y caóticas manifestaciones, por lo que procedió a modificar la ley de armas y prohibió su uso a personas ajenas a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. En este contexto, se estableció como entes rectores del uso, porte y manejo de armas al Ministerio de Defensa, a través del Comando conjunto de Fuerzas Armadas, los cuales debían asegurar que ninguna persona sin autorización previa podía tener o portar armas de fuego, sin los permisos administrativos extendidos por el jefe del Departamento de Estado Mayor del Comando Conjunto. Como resultado de un proceso de control y regulación de armas en Ecuador, se tomaron las siguientes medidas a partir del año 2007:

- a. Se evidencian cambios en la reestructuración de políticas en el porte y tenencia de armas, donde el Ministerio de Defensa mediante acuerdo ministerial N°619, prohíbe las importaciones, debido a la reforma y unificación dispuesta en el reglamento.
- b. En el año 2008, se incrementa en un 300% el impuesto a la comercialización de armas de fuego y municiones, el mismo que no gravó a las partes y accesorios de las armas, esto mediante la Ley Reformatoria de Régimen y Equidad Tributaria.
- c. Se prohíbe el porte armas para uso civil con fines de autoprotección mediante el Acuerdo Ministerial 001 en el año 2009, además que, según Álvarez C, Cuesta M y Jiménez G: “mediante normativas complementarias se dificultó el acceso de personas jurídicas (empresas), de compañías de seguridad privada, de los deportistas, coleccionista y de la sociedad civil en general a las armas de fuego (2016, págs. 38-39)”. Se reformó el reglamento a la ley de control de armas, con la finalidad de entregar la dirección de permisos de porte y tenencia de armas al Ministerio de Defensa quienes mediante el Acuerdo Ministerial N°654 establecen requisitos para el porte y tenencia de armas.

El Acuerdo Ministerial 167 del Ministerio de Defensa, de fecha 23 de junio 2015, flexibiliza el porte de armas y posteriormente la Resolución 2018-122-AD- COMACO de fecha 18 de abril de 2018, y a su vez autoriza el porte de armas a los ganaderos y camaroneros en el área que cumplen dichas actividades (recinto o parroquia), con la finalidad de defenderse de robos de ganado, Según datos de la Policía Nacional recopiladas por el periódico Primicias: “ Entre 2015 y 2019 se han registrado 9.757 denuncias de abigeato o robo de ganado” (Pesantes, 2020).

El Código Orgánico Integral Penal en el art. 360, diferencia la tenencia y el porte de armas, por un lado, la primera es el derecho a la propiedad legal de un arma que puede estar en determinado lugar, y la que requiere de una autorización para tenerla, caso contrario se sanciona con pena privativa de libertad seis meses a un año. Por otro lado, el porte consiste en llevar consigo o a su alcance un arma permanentemente y está sancionado con pena privativa de libertad de tres a cinco años (COIP, Art. 360, 2014). La delincuencia común y crimen organizado encuentran atractivo el uso de armas y explosivos para la autodefensa o la agresión, que facilitan y promueven actividades delictivas. Debido a las regulaciones estrictas para venta de armas, un nuevo campo de acción surge con compraventas ilícitas generando importantes rubros que sustentan el crecimiento de bandas y grupos delincuenciales.

La Dirección de Logística del Comando Conjunto a través del Departamento de Control de Armas, se encargada de regular y controlar las actividades de fabricación, importación, exportación, comercialización, almacenamiento y tenencia de armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios, así como decidir las políticas en de la materia. Los permisos para portar y tener armas son facultad exclusiva de Fuerzas Armadas, sin embargo, en junio de 2009, mediante el Acuerdo Ministerial 001 se otorgó a la Policía Nacional la facultad de concesión y registro de permisos de porte y tenencia de armas de fuego, esto duró poco tiempo debido a sublevación policial del 30 de septiembre de 2010 y fue la razón para devolver dicha facultad a las Fuerzas Armadas.

El Departamento de Control de Armas tiene como misión el proceso de registro, inspección y decomiso del material sujeto a control (Comando Conjunto de Fuerzas Armadas, 2019). El Sistema de Control de Armas "SINCOAR" es la plataforma mediante la cual personas naturales o jurídicas obtienen autorizaciones y permisos para actividades que establece Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios y su reglamento. Existe una diferencia entre los individuos y las empresas según Álvarez C, Cuesta M y Jiménez G (2016):

El Estado concede permisos de tenencia y porte de armas a las personas, mientras que para las empresas públicas o privadas concede autorizaciones de vigilancia fija- el cual permite la tenencia-; vigilancia móvil-permite el porte y la tenencia-; de uso deportivo-permite la

tenencia- y de la investigación privada-permite el porte y la tenencia.
(Pág. 69).

En el año 2012 se crea la empresa estratégica Santa Bárbara EP quienes fabrican armamento, municiones y estructuras metálicas, en los años 70 se dedicó originalmente a la producción de municiones de guerra para las Fuerzas Armadas. En el año 2012 se adopta la medida de prohibición de fabricación de armas, la producción se ha concentrado en municiones letales y no letales (Álvarez, Cuesta, & Jiménez, 2016, pág. 63). El gobierno le apostó al desarrollo tecnológico en esta área y en el año 2019 recibió más de 18 millones de dólares invertidos en el mejoramiento constante. En consecuencia, la propuesta de quienes están a favor del uso de armas es suavizar los requisitos para su porte y tenencia; sin embargo, es contradictorio que se piense en modificar los mismos, puesto que el curso de ocho horas que imparte la Policía, para el manejo de armas sirve para aprobar una prueba de conocimiento en línea. Respecto a medidas de seguridad y normativa legal, está el test psicológico que indica si la persona es apto/a para portar o tener un arma, estos requisitos son pasos previos para acceder a la plataforma "SINCOAR".

Para obviar procedimientos burocráticos y eludir pagos de tasas o gravámenes por concepto de impuesto, es que se proponen lineamientos para el uso de armas de manera directa. El problema persiste en la realidad social imperante, la cual no demuestra disciplina y educación capaz de confiarles un arma y la mejor forma de demostrarlo es mediante la comparación con otros países como Suiza donde hay una alta tasa de posesión de armas a nivel continental pero un bajo índice de crímenes por arma de fuego. (DeVore, 2017). La contraparte a ello sería Guatemala, quien flexibilizó el control de armas con un aumento de delincuencia, crimen organizado y violencia. (Chavez, 2019).

2.2 La Seguridad Ciudadana en el contexto actual

La seguridad ciudadana preocupa al 6,3% de los ecuatorianos sin olvidar problemas de economía, pobreza y corrupción (CEDATOS, 2020). Para la Organización de Naciones Unidas, el principal indicador de violencia de un país es la tasa de muertes violentas por cada 100.000 habitantes, en cuarentena las cifras de delitos comunes disminuyeron, sin embargo, delitos por violencia de género aumentaron. Según datos del Ministerio del Interior se cometieron 473 homicidios intencionales entre enero y mayo del 2020, siendo el año con más muertes desde el 2015, tras considerar una tasa de 2,78 muertes violentas

por cada 100.00 habitantes (Primicias, 2020). El 56% de muertes violentas en Ecuador se comete con armas de fuego, según cifras oficiales de la Policía. A pesar de que en el año 2018 el presidente Lenin Moreno dispusiera a las Fuerzas Armadas el control e intervención para mejorar la seguridad, las cifras solo han aumentado.

La ciudadanía se preguntará: ¿Por qué es legítimo para el estado tener armas y para el ciudadano no? Max Weber tiene la explicación en su obra *Politik als Beruf* (La política como vocación), quien señala que el estado tiene el monopolio de la legítima defensa a cambio del orden y democracia. (Weber, 2006). Además, a nivel latinoamericano el crimen se desarrolla constantemente, no solo se habla de organizaciones delictivas locales sino de complejas redes globales criminales que operan en diversos países. La seguridad ciudadana convoca a todos los sectores de la sociedad y no solo a los actores tradicionales como la Policía Nacional. La prevención del delito para garantizar la seguridad ciudadana por medio de la ejecución de la legislación relacionada con el tema, como el Código Orgánico Integral Penal, la misma que debe estar fomentada por eficientes políticas económicas, de educación y empleo digno.

La Constitución de la República en el art. 363 establece varias garantías para la seguridad ciudadana, entre estas se promueve una cultura de paz y previene la violencia, discriminación, comisión de infracciones, en concordancia con la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que señala en el art.23 que:

La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador. (Ley 0, Art. 23, 2009).

Sin embargo, esto contradice a lo dispuesto en el art 163 de la Constitución del Ecuador, la cual indica que “La Policía Nacional es una institución de carácter civil armada”(CRE, Art. 163, 2008), por lo que se resuelve emitir mediante Acuerdo Ministerial 4472 de fecha 19 de agosto del 2014 que contiene el Reglamento del Uso Adecuado de la Fuerza para la Policía Nacional del Ecuador, el cual regula el uso progresivo de la fuerza en el cumplimiento de funciones específicas del servicio policial contemplados en las disposiciones normativas. La pandemia COVID-19 agravó la brecha entre ricos y pobres,

miles de familias se quedaron sin empleo, por lo que el subempleo es el nuevo modo de vida de ecuatorianos. Algunos factores de carácter social y la falta de empleo son causantes de la violencia. La utilización del Ecuador como zona de paso para la mercancía de organizaciones internacionales de narcotráfico quienes se disputan constantemente territorios en provincias estratégicas. También, el sicariato y robo a mano armada son muestra de la inseguridad.

Los centros de detención provisional son la última etapa de un sistema de justicia criminal fallido, en el año 2014 después de la vigencia del Código Orgánico Integral Penal hubo un pico de personas privadas de libertad, lamentablemente todos los caminos conducen al encarcelamiento. La situación de estas personas siempre ha sido negativa debido que, nunca hubo un sistema de rehabilitación social efectivo. Las cárceles en Ecuador tienen rostro de pobreza y hacinamiento, en el año 2020 “según cifras del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), hasta noviembre de este año la población carcelaria sumó 38.804 personas” (Plan V, 2020). Esto refleja que en 10 años las cifras se duplicaron y contradictoriamente también los crímenes, el caos dentro de las instalaciones a causa del hacinamiento y la falta de personal para rehabilitar a las personas internas, han generado motines y masacres.

2.3 Particularidades del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2019-2030

La normativa anterior al 2019 responde a un sistema cambiante y complejo, donde se burocratiza la obtención de permisos y capacitación para la tenencia y porte de armas. Al respecto las políticas públicas tienden a mejorar la ejecución de la normativa, inicialmente fue con el Plan Nacional Sin Armas 2016-2017, y posterior a este las amenazas que representan la falta de regularización y control sobre el cargamento armamentístico en pro de la protección a la seguridad nacional y al orden interno, es que se cimenta una nueva normativa, en el cual intervienen diferentes entidades de control y garantía de la seguridad, tales como el Ministerio de Gobierno, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones y Movilidad Humana, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, y de Centro de Inteligencia Estratégica, el cual se titula Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2019-2030, mismo que está encaminado a nueve objetivos y estrategias para combatir del crimen. No obstante, las

metas que tienen relación directa con el control de armas de fuego son las establecidas en los numerales 6 y 7, los cuales plantean lo siguiente:

Objetivo 6: Fortalecer los sistemas de información, inteligencia, e investigación que permitan producir conocimiento a todo nivel sobre todos los riesgos, amenazas y oportunidades que afecten a la seguridad ciudadana y pública. (Ministerio de Interior, 2019, Pág. 249).

Objetivo 7: Implementar anticipación estratégica en las acciones, riesgos y amenazas, fundamentalmente los relacionados al crimen organizado, lavado de activos, delincuencia organizacional, terrorismo y cibercriminalidad. (Ministerio del Interior, 2019, Pág. 251).

Estos permiten un acercamiento hacia la situación social real, incentiva a la cooperación institucional para fortalecer programas y medios de investigación e información para conocer las diferentes modalidades criminales y personas o bandos inmersos, teniendo como guía la desconcentración del poder, la seguridad ciudadana efectiva y sostenible, desarrollo tecnológico y cohesión social. En base aquello, se dictan variables para determinar cómo atienden las entidades de control, la problemática bajo la categoría de variable estratégica endógena, cuyo significado es: “ver la capacidad y gestión institucional para enfrentar las demandas y necesidades sociales respecto a la seguridad ciudadana.” (Ministerio de Interior, 2019, Pág. 233). En este esquema, los protocolos, regulaciones y métodos para el control de tenencia, comercialización en el mercado negro y relevancia, ocupa la categoría 17, de 17 variables estratégicas.

La metodología empleada es de enfoque mixto y se emplea el análisis documental y de campo para la obtención de datos e informaciones que contribuyan al estudio. Los resultados contribuyen a determinar como la falta de políticas públicas en los procesos de control, porte y tenencia de armas incrementan o disminuyen la violencia en el Ecuador. El enfoque teórico que se da sobre la regulación y control de armas de fuego se conecta a las leyes vigentes, en especial la Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios. En este sentido, se rescata como una variable estratégica endógena, a la cual tienen que someterse las diferentes gestiones administrativas para su afronta y solución. Antes de ello, se brinda una reseña del marco legislativo e institucional que opera para el control de estos fenómenos, así como todo crimen o resultado derivado de este.

El problema radica en la parte teleológica del Plan en mención, el cual a pesar de existir una descripción metodológica específica y abundante se resume a políticas de carácter genérico, con miras al reforzamiento de la institucionalidad, que ya se ha venido repitiendo en varios casos. Desde una perspectiva macroscópica a los contenidos del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, se verifica por su discurso pobre y el empleo del criterio básico de otros regímenes, es solamente un esquema de carácter coyuntural, aplicable a un solo momento determinado donde se relega en últimas instancias o se margina a grupos de presión y organizaciones sociales para su debate. (Sanjurjo, 2018, Pág. 50). El esquema coyuntural es el mismo que llevo a los gobiernos a cimentar las leyes que desde 1963 quieren hacer frente.

El Reglamento de uso progresivo, racional y diferenciado de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas es relativo a la Policía Nacional y son respuestas para deslegitimar la competencia de uniformados para salvaguardar su seguridad y depender de entidades que rescaten a las personas en cuestión. Las políticas públicas tienden a acentuar esa diferenciación, mas no en enfocarse con claridad a erradicar los factores sociales y psicológicos que obligan a las personas a necesitar del arma o ir al margen de la Ley para conseguirlo, incrementando la violencia y expandiéndose el crimen ya no como un fenómeno interno, sino como una organización de carácter global.

Así mismo, este esquema coyuntural enceguece a las autoridades, al ver como las víctimas de disparo de arma de fuego no logra salir con éxito del trauma físico o psicológico que supone, existen casos de personas que sufrieron heridas por de armas de fuego y que a pesar de que recibieron atención médica oportuna, no lograron superar los traumas psicológicos, además que el escenario donde viven y la situación económica en la que se hallan inmersos, hacen que pasen una odisea para obtener insumos o documentos que acrediten su situación especial o prioritaria de discapacidad, alejándoles de medidas de acción afirmativa y ser menospreciados en los entornos laborales y sociales. (Álvarez y Jiménez, 2020, Pág. 132).

La mejor forma de ver que los contenidos técnicos de esta política se distancia de la realidad es por medio de la siguiente cita expresa a continuación: “La inspiración del diagnóstico, [del enfoque convencional] era y parece seguir siendo la ideología y no la observación objetiva y neutra de lo que ocurre en el país”. (Rubio, 1999, Pág. 74). Lo que resalta, que parte del análisis sustancial del Plan no se percata de rasgos secundarios o

profundos de los actores y testigos que vivieron momentos como los que resaltan Álvarez y Jiménez, mas solo lo encauzan hacia el sostén de su iniciativa y reconocimiento. A eso se suma la impunidad, en los casos de personas que fueron víctimas de balas perdidas o fuego cruzado, que al no poder reconocer al que lo disparo o al determinar que no era para él ese daño, no sancionaron a nadie y no obtuvieron indemnización o reparación de ningún tipo (Álvarez y Jiménez, 2020, Pág. 130).

Los mismos autores rescatan casos donde inclusive se tenía identificado al perpetrador del caso, pero por tecnicismos legales, problemas en el tratamiento de las pruebas que demuestran su responsabilidad, han sido anuladas, exonerando de todos los cargos a los responsables. En estos escenarios, donde pareciera que los entes estatales que tienen la obligación de velar por el bienestar de sus gobernados, terminan dejándoles en la indefensión o en estado de vulnerabilidad; algunos conllevando a esquemas de venganza privada, aplicando la concepción clásica del ojo por ojo, siendo uno de los fines del derecho penal el evitarlo, pero al ver que este último es negado, se termina propagando y desatando los altos índices de violencia que se tiene a disposición.

Este fenómeno se conoce como violencia estructural que se lo puede concebir en esencia como: "La existencia de un conflicto entre dos o más grupos de una sociedad [...] en el que el reparto, acceso o posibilidad de uso de los recursos es resuelto sistemáticamente a favor de alguna de las partes y en perjuicio de los demás, debido a los mecanismos de estratificación social." (Tortosa y La Parra, 2003). Es la cuestión primigenia en la cual las mismas instituciones que intenta promover políticas para la regulación de armas fomentan las razones y el ambiente para adquirirlas por cualquier medio y de forma escabrosas. El problema de los planes desde una perspectiva metodológica y teórica es que solamente se orientan al plano de la violencia directa y visible para todos los actores sociales, mas no el detrás de estos actos, derivados de la violencia cultural y estructural como la que se ha esgrimido. (Jiménez, 2016, Pág. 222).

El mismo problema se avizora con las Leyes anteriores a la vigencia de los Planes de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social, que manejan datos genéricos y desde un enfoque superficial, con el fin de salvaguardar su seguridad en desmedro de los sectores paupérrimos que viven a diario bajo escenas dantescas de discriminación, desorden y barbarie; las modificaciones de la legislación sobre armamento durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, los acuerdos ministeriales de reestructuración del nivel de gestión del

armamento originados en el 2007, la subrogación de la custodia a las fuerzas armadas, son ejemplos de un esquema coyuntural que bajo medidas orgánicas y trabas administrativas evitan el fácil acceso a las armas, mas no combaten la raíz de su interés, que son los problemas sociales y económicos que palidecen los estratos sociales.

Las Políticas Sociales del Plan Nacional Sin armas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social, a pesar de adquirir consolidación y construcción de la política social tiene orígenes que no son objetivos y se someten a un tipo coyuntural sujeto a la ideología imperante del gobernador de turno distante de los fenómenos sociales ligados a la violencia estructural que conlleva actos como venganza privada, poder, resentimiento e ira. De Vore (2017) sostiene que, en Suiza, los permisos son laxos por que la violencia no va sujeta al arma de fuego, además de que las personas la emplean bajo medidas de seguridad con fines únicamente orientados hacia protección y defensa. En el contexto ecuatoriano y a raíz de la Pandemia del COVID 19, ha agudizado esta brecha entre los estratos sociales, cuyos índices de violencia se dispararon de manera alarmante, sin que haya nada en el Plan que tome óptica sobre ello.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Philip Zimbardo en su obra “El Efecto Lucifer El Porqué de la maldad”, establece que: “Los actos de una persona se pueden deber a factores externos a ella, a variables situacionales y a procesos propios de un entorno o un marco dado.” (Zimbardo, 2008, Pág. 23). Define a su vez el éxito o fracaso de una política pública que evite tal detrimento del ser. Si la misma no se enfoca dentro del aspecto que lo inicia, esta fracasa debido a que no siguen un objetivo en común por parte de los actores que aplican dicha política pública.

La mejor forma para instaurar un conjunto de acciones que resuelva los problemas sobre el control y tenencia de armas no debe ser en base al resultado final sino a las raíces, adquiriendo una postura neutral libre de ideologías que conozca de manera directa las formas como se moldea la violencia e impulsa a las personas a su obtención o adquisición. “Trabajar desde una concepción de paz neutra es buscar mecanismos de diálogo que eliminen las formas de violencia cultural que legitiman las formas de violencia directa y estructural, y busca una construcción de Cultura de Paz como meta.” (Jiménez, 2016, Pág. 236).

La construcción de la política pública no requiere solamente de una denotación jurídica, ni mucho menos política, sino de una labor multidisciplinaria que englobe áreas como

administración pública, estadística, antropología, sociología, psicología y comunicación para reconocer los factores que alimenten el problema y sus soluciones (Franco, 2021). Al respecto, como ya se tiene identificado que parte de los problemas responden a un aparato estatal inequitativo y coyuntural, se debe cambiar por un esquema ajustable a las condiciones económicas imperantes, mediante un correcto análisis de factibilidad, que como lo señala Franco (2021), filtra cualquier exageración o fantasía de los planes que se tiende a ejecutar. En el Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social, una de las cosas que llama la atención, son los objetivos y estrategias, las cuales están compuestas por criterios de alcance tecnológico y sistemas integrados polivalentes, así como promover métodos estratégicos cuando el personal y la infraestructura no cuenta para ello, es ahí donde se analiza la factibilidad, que el autor menciona como forma de evitar el empleo de elefantes blancos, para generar amplios presupuestos y conllevar a varios actos de corrupción.

En el porte y tenencia de armas, bajo este concepto, los lineamientos de fortalecimiento en la educación, del mismo modo la atención prioritaria a las víctimas de crímenes por arma de fuego, o el impulso de la participación de diferentes actores políticos y sociales en la elaboración y ejecución de estas políticas, rompen el esquema superficial temporal y trazan un comienzo de cómo solucionar el orden los problemas, que conllevan al incremento de actos violentos. Las propuestas sobre si poseer o no un arma, o suavizar las medidas burocráticas, y los cursos para obtener los permisos correspondientes, solo deberían ser un fin, cuyo medio para alcanzarlo sería el fomento de un ambiente cultural, responsable y objetivo, que solo piense en emplear armas como protección, mas no para cualquier fin, donde los órganos de control, como la Policía y Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad y el orden público, mas no en solicitar un pase libre para usar el armamento sin restricciones.

Propuesta para el nuevo Plan de acciones para el control del porte y tenencia de armas y la reducción de la violencia.

La mejor forma de estructurar una política es como la señala el tratadista Franco (2021), de la siguiente forma: un conjunto conciso y ordenado de los móviles que conllevan a estos fenómenos (Análisis Causal) enfocado a la raíz de la violencia estructural y situacional del gobernado. Posterior a ello se elabora un conjunto de soluciones que aporten los diferentes sectores de la sociedad, a parte de los entes públicos titulares, en

la cual participen organizaciones no gubernamentales, grupos policiales y militares, activistas contra la violencia, representantes de víctimas por crímenes o accidentes por armas de fuego entre otros (Análisis de Soluciones), es en este punto donde se debe hacer encuestas a moradores de sectores de bajos estratos sociales para conocer la eficacia de la medida. El escenario que evalúe el entorno en el que se desarrolla la problemática y los recursos con que se cuenta para cristalizar la iniciativa (Análisis de Factibilidad). Finalmente, se requiere de una lista de recomendaciones y observaciones para el perfeccionamiento del Plan que se concebirá, sobre el cual se asienten las medidas de ejecución de la política pública.

Todas estas fases lograrán crear un conjunto de acciones, estrategias y estudios que no adhieran solamente a la perspectiva externa y variopinta de los entes de control, sino que tenga conexión con la realidad, sepa a la perfección a lo que se enfrenta y con qué recursos cuenta para el efecto. Así mismo, las medidas deben respetar el criterio esencial, inalienable e irrenunciable de los derechos constitucionales, como la vida, la libertad, el debido proceso, la tutela judicial efectiva, los derechos de las personas privadas de la libertad, entre otros. De ello dependerá la cultura responsable y ordenada al que las medidas de control de armas resulten flexibles sin temor a que se disparen los niveles de violencia, como establecer un medio, donde las personas no tengan la necesidad de adquirir estos instrumentos en el mercado negro y pongan en riesgo a su familia o a quienes lo rodean.

4. CONCLUSIONES

- La legislación ecuatoriana en materia de la tenencia y porte de armas responde a un esquema de seguridad estatal, desligada de la realidad sociológica latente en la ciudadanía.
- Las políticas públicas reunidas en el Plan Nacional de Armas 2013-2016, así como en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030, a pesar de tener una aplicación directa con la sociedad, responden a un esquema coyuntural, con una vista superficial de las consecuencias que desatan el fenómeno criminal de las armas de fuego, descuidando la concepción tripartita de la violencia estructural-cultural-directa.
- Los factores que dan una mala calificación en la evaluación de políticas públicas proceden del entorno sociológico y cultural en el que vive la persona víctima o

propensa a cometer un crimen mediante arma de fuego, siendo desatendida e insatisfecha por el aparato estatal que responde a una divergencia de estratificación social.

- La política pública que se basa en un diseño conformado por análisis de causas, soluciones factibilidad de su obra, recomendaciones, apreciado y conocido por todos los sectores de la ciudadanía cercanos o diferentes al ente estatal, tiende a tener mayor éxito en la formación de la cultura responsable de la sociedad y su relación con el fenómeno de las armas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, C., Cuesta, M., & Jiménez, G. (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador(2007-2014)* (Primera ed.). Quito: IAEN.

Álvarez Velasco, C. & Jiménez Pontón, G. (2020). Lesiones con armas de fuego: sobrevivir a las balas en Ecuador. *Estado & Comunes, Revista de políticas y problemas públicos*,1(10). doi:https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n10.2020.152

Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. CRE. Quito: Registro Oficial N° 449.

Asamblea Nacional. (2009). *La Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Quito: publicado en el R.O. suplemento N°35 de fecha 28 de septiembre de 2009.

CEDATOS. (7 de diciembre de 2020). *CEDATOS*.

Obtenido de

<https://cedatos.com.ec/blog/2020/12/07/cedatos-panorama-politico-y-electoral/>

Chavez. (10 de marzo de 2019). *Armados sin límites*. Obtenido de Plaza Pública:

https://plazapublica.com.gt/multimedia/guate_armada/armados_sin_limites.html

Comando Conjunto de Fuerzas Armadas. (12 de Octubre de 2019). *Sistema Nacional de Control de Armas*. Obtenido de <https://controlarmas.cffaa.mil.ec/quienes-somos-y-nuestra-mision/>

Congreso Nacional. (26 de mayo de 1961). *Ley de Defensa Nacional*. Quito: publicada en el R.O. No. 352 de 30 de Octubre de 1961.

Congreso Nacional. (1963). *Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Tenencia y Tráfico de Armas, Municiones y Explosivos*. Quito: publicada en el R.O N° 4 de 15 de julio de 1963.

- Congreso Nacional. (1972). *Ley de Seguridad Nacional*. Quito : publicado en el R.O. N° 84 de junio de 1972.
- Congreso Nacional. (2007). *Ley Reformatoria de Régimen y Equidad Tributaria*. Quito: Tercer Suplemento del R.O. N°242. Publicado el 29 de diciembre de 2007.
- Consejo Supremo de Gobierno. (2003). *Ley sobre armas, municiones y explosivos*. Quito: publicado en el R.O. N° 77 de 8 de Mayo del 2003.
- Defensoria del Pueblo (2020). La Defensoria del Pueblo alerta y expresa su preocupación ante el incremento de asesinatos de niñas, niños y adolescentes en el país. Obtenido de: <https://www.dpe.gob.ec/ladefensoria-del-pueblo-alerta-y-expre-sa-preocupacion-ante-el-incremento-de-asesinatos-deninos-ninas-y-adolescentes-en-el-pais/>
- Franco J (2021). ¿Cómo diseñar una Política Pública?. Obtenido de: <https://www.iexe.edu.mx/blog/comodisenar-una-politica-publica-2.html>
- DeVore. (5 de Octubre de 2017). *En Suiza aman las armas y regulan su tenencia*. Obtenido de Swissinfo.ch: https://www.swissinfo.ch/spa/reglamentaci%C3%B3n_en-suiza-aman-las-armas-y-regulan-sutenencia/43574770
- Dye, T. (2008). *Understanding public policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Tenencia y Tráfico de Armas, Municiones y Explosivos*. (1980). Quito: Decreto Supremo 3757. Publicado en el R.O. N° 311 de 7 de noviembre de 1980.
- Ley de Seguridad Nacional*. (1964). Quito: Decreto Supremo No. 2871. Publicado en el R.O. de 15 de Diciembre de 1964.
- Ministerio de Defensa. (2007). *Acuerdo Ministerial N°619*. Quito: publicado en el R.O. 114 de 27 de junio de 2007.
- ONU. (2014). *Organización de las Naciones Unidas*. Obtenido de - Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/disarmament/es/armas-convencionales/el-tratado-sobre-elcomercio-de-armas/>
- Parson, D. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, México.
- Pesantes, K. (15 de Julio de 2020). Ganaderos del Litoral podrán usar armas en las haciendas. *Primicias*.

Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/ganaderos-litoral-armas-haciendas/>

Ministerio de Interior. (2019). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social y Pacífica 2019-2030. *Acuerdo Ministerial 107. Registro Oficial Edición Especial 14 de 01-ago.-2019*. Ministerio del Interior, Quito. Obtenido de https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wpcontent/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-YCONVIVENCIA-SOCIAL-PACI%CC%81FICA-2019-2030-1_compressed.pdf

Instituto Geográfico Militar. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, Centro de Inteligencia Estratégica y Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Quito. Obtenido de <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/07/plan-matriz-web.pdf>

Plan V. (30 de noviembre de 2020). *Plan V*. Obtenido de <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/nuevas-cifras-revelan-la-fuerte-crisis-carcelariaecuador>

Primicias. (9 de Agosto de 2020). Ecuador registra las cifras más altas de violencia desde el 2015. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ecuador-cifras-mas-altas-violencia-cinco-anos/>

Primicias. (27 de Diciembre de 2021). Ecuador cerrará 2021 con la peor crisis de seguridad de la década. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-peor-crisis-seguridad-decada/>

Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Tenencia y Tráfico de Armas, Municiones y Explosivos. (1997). Quito: Decreto Ejecutivo 169, publicado en Registro Oficial 32 de 27 de Marzo de 1997.

Reglamento a la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Tenencia y Tráfico de Armas, Municiones y Explosivos. (1999). Quito: Decreto Ejecutivo 1256, publicado en R.O. N° 277.

Rubio M. (1999). *Crimen e Impunidad: Precisiones sobre la violencia*. Bogota: TM ditores. Ediciones Uniandes.

Sanjurjo, D. (2018). Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: La formulación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 33-56. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.26851/rucp.28.4>

Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. (1979). *Ley de Seguridad Nacional*. Quito: publicado en el R.O. N° 892 de 9 de Agosto de 1979.

Tortosa J. La Parra D. (2003). Violencia Estructural Una ilustración del concepto. *Dialnet Violencia y*

Sociedad N°. 131 (57-72). Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/85792> Weber, M. (2006). *Politik als Beruf*. (D. Lehmann, Ed.) Frankfurt.

Zimbardo. P (2008). *El Efecto Lucifer. El Porqué de la maldad*. Barcelona: Paidós.