

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Cambio de instrumentos de política desde un enfoque de redes: La política de rehabilitación social en Ecuador periodo 2007-2017

Omar Enrique León Romero

Asesora: María Belén Albornoz

Lectores: Isarelis Pérez O. y Ángel Gutiérrez P.

Quito, julio de 2022

## **Dedicatoria**

A mis padres, hermanos y abuelos, pilares fundamentales en este proceso.

## Índice de contenidos

Resumen .....	VIII
Agradecimientos.....	IX
Introducción .....	1
Capítulo 1. Marco teórico metodológico.....	5
1.1. Análisis de Política Pública.....	5
1.2. Origen y definición de redes de políticas .....	13
1.3. Enfoques de Redes .....	15
1.4. Cambio de política .....	19
1.5. Instrumentos de política .....	23
1.6. Redes de política, cambio de política y cambio de instrumentos de política.....	28
1.7. Metodología .....	31
Capítulo 2. Política de Rehabilitación Social Ecuatoriana.....	40
2.1. Contexto de la política de rehabilitación social .....	40
2.1.1. Contexto internacional .....	42
2.1.2. Contexto ecuatoriano.....	44
2.2. Política de rehabilitación social de 1998 a 2006- Matriz Nato .....	49
2.3. Política de rehabilitación social de 2007 a 2017 .....	52
Capítulo 3. Red de política de rehabilitación social.....	61
3.1. Red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006.....	61
3.1.1. Actores y relaciones .....	61
3.1.2. Relaciones, integración e influencia de los participantes.....	63
3.1.3. Ideas programáticas.....	65
3.2. Red de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017.....	66
3.2.1. Actores .....	66
3.2.3. Relaciones, integración e influencia de los participantes.....	73
3.2.4. Ideas programáticas.....	77
Capítulo 4. Análisis de resultados .....	85

4.1. Cambio en la estructura de la red .....	85
4.2. Cambio en los instrumentos de política .....	87
Conclusiones .....	99
Lista de referencias.....	105

## Lista de ilustraciones

### Gráficos

Gráfico 1.1. Diagrama del Modelo Dialéctico .....	18
Gráfico 3.1. Red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006 .....	65
Gráfico 3.2. Red de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017 .....	76

### Tablas

Tabla 1.1. Taxonomía de redes de política.....	30
Tabla 1.2. Efectos del cambio de actores e ideas en el cambio de política.....	31
Tabla 1.3. Medidas para el análisis de redes sociales .....	38
Tabla 2.1 . Sobre población Penitenciaria en países de América Latina.....	48
Tabla 2.2 . Instrumentos de la política de rehabilitación social periodo 1998-2006.....	49
Tabla 2.3 . Instrumentos de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017 .....	52
Tabla 3.1 . Distribución de los actores de la red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006 .....	61
Tabla 3.2 . Actores estatales de la red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006.....	62
Tabla 3.3 . Actores no estatales de la red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006.....	63
Tabla 3.4 . Distribución de actores de la red de política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017.....	66
Tabla 3.5 . Actores estatales de la red de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017.....	68
Tabla 3.6 . Actores no estatales de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017 .....	72
Tabla 4.1 . Instrumentos de autoridad de la política de rehabilitación social creados/modificados en el periodo 2007-2017.....	90
Tabla 4.2. Instituciones de nivel central creadas en la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017 .....	93

Tabla 4.3 . Convenios interinstitucionales y acuerdos interministeriales del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en el periodo 2007-2017 .....	94
Tabla 4.4 . Inversión en el sistema de rehabilitación social en el periodo 2005-2006.....	97
Tabla 4.5 . Inversión en el sistema de rehabilitación social en el periodo 2007-2009.....	98

## **Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis**

Yo, Omar Enrique León Romero, autor de la tesis titulada “Cambio de los instrumentos del modelo para la atención penitenciaria en Ecuador a un enfoque de redes de política” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, julio de 2022



Omar Enrique León Romero

## **Resumen**

La elección de Rafael Correa Delgado como presidente del Ecuador en 2007 y la promulgación de la Constitución de Montecristi de 2008, generaron un cambio de paradigma en la política social ecuatoriana y la reconfigura de numerosas redes de política. Enmarcado en dicho contexto, la presente investigación analiza la relación existente entre el cambio en la estructura de la red de actores y el cambio de instrumentos de política en la política de rehabilitación social ecuatoriana en el periodo 2007-2017, a partir de un enfoque de redes. Para analizar el cambio en estructura de la red y en la configuración de los instrumentos de política, se emplea el Análisis de Redes Sociales y la tipología NATO en dos cortes temporales (1998-2006 y 2007-2017). Se concluye que en el periodo 2007-2017, el ingreso de una nueva coalición de gobierno (Rafael Correa y Alianza País) posibilitó que las ideas programáticas de garantía de derechos y rehabilitación y reinserción social orientaran la reforma de instrumentos de la política de rehabilitación social.

## **Agradecimientos**

A mis profesores, compañeros, amigos, administrativos del departamento de Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. A los funcionarios del Ministerio de Justicia, hoy llamado Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Liberad y Adolescentes Infractores, a la Secretaría de Técnica Planifica Ecuador.

A mi profundo aprecio y respeto a mi asesora, María Belén Albornoz por su compromiso y apoyo incondicional en este largo proceso y a mi compañera y amiga Giorgia Núñez del Larco, por su preocupación y respaldo para alcanzar este objetivo.

## **Introducción**

A lo largo de la historia latinoamericana y particularmente en el contexto ecuatoriano la política penitenciaria se ha caracterizado por su debilidad institucional y normativa, limitado presupuesto, falta de infraestructura, personal calificado y programas destinados a mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2011).

Dicha situación se relaciona con una concepción de las prisiones como instituciones destinadas a aislar de la sociedad a las personas que han transgredido la ley, y no como dispositivos capaces de brindar a quienes allí habitan, la posibilidad de rehabilitarse y de adquirir habilidades que les permitan reinsertarse en la sociedad.

La preocupación por la situación de los sistemas penitenciarios surge debido a la emergencia del paradigma de derechos humanos y a los cuestionamientos respecto a la eficacia de los sistemas enfocados en la punición frente al reto de disminuir los índices de criminalidad en nuestras sociedades.

La discusión de la finalidad de la política penitenciaria trasciende el ámbito estatal y se localiza fundamentalmente en el ámbito supranacional. Sin embargo, la decisión de reformar los sistemas existentes se encuentra en estrecha dependencia de los factores contextuales y políticos de cada Estado particular.

En Ecuador, la reforma del sistema penitenciario se realizó en el marco de una reforma política e institucional más amplia, realizada en el país durante el periodo 2007-2017. En dicho espacio de tiempo, en la política de rehabilitación social se realizaron modificaciones de instrumentos que incluyeron la creación de instituciones gubernamentales, asignación de recursos económicos, readecuación de la infraestructura de los Centros de Rehabilitación Social preexistentes y reforma de los cuerpos normativos del sector.

Considerando la importancia de la reforma descrita, el presente trabajo de investigación pretende aportar en la comprensión de los factores que posibilitaron su desarrollo y ejecución, desde el análisis de política pública y particularmente desde un enfoque de redes, partiendo de la siguiente interrogante: ¿por qué se modifican los instrumentos de una política?

En relación a las modificaciones de instrumentos de política, la literatura señala que éstos son objeto de cambios constantes a lo largo del tiempo, por diversos factores. Siendo su calibración o ajuste una medida común para remediar los problemas que éstos presentaron en el pasado (Hall 1993).

En su trabajo sobre el cambio de política económica en Gran Bretaña, Peter Hall (1993) señala que las calibraciones de instrumentos corresponden a pequeñas modificaciones de contenido o forma realizadas a los instrumentos de política preexistentes. Dicha definición se adopta para caracterizar una modificación o calibración de instrumentos en el presente trabajo.

En el análisis de política pública existen varios enfoques explicativos del cambio de políticas, entre los que destaca el enfoque de redes de política, desde el que se propone que las variaciones en los tipos de redes (Howlett y Ramesh 1998) pueden explicar los diversos tipos de cambio en las políticas.

Partiendo de esa lectura, el presente trabajo de investigación propone la siguiente hipótesis de investigación “los cambios en la estructura de la red de actores una política, determinan la modificación de sus instrumentos”. Dicha hipótesis implica que los cambios en la estructura de la red de actores generan cambios en los instrumentos de política.

Respecto a los cambios en la estructura de la red, la literatura sobre redes de política cuenta con una amplia discusión respecto a los elementos que definen a una red y en relación a los atributos, propiedades o características que permiten clasificar las redes de política o relacionarlas con determinados resultados.

Gran parte de las definiciones de redes de política disponibles coinciden en señalar que éstas se componen de un conjunto de actores e interacciones. De manera complementaria, los trabajos que analizan los atributos y propiedades de las redes de política proponen variaciones que giran alrededor los mismos elementos, por ejemplo: número de actores, intereses de los actores, número de relaciones, tipos de relaciones, creencias de los actores, etc.

Con el fin de contrastar la hipótesis formulada con datos empíricos, el objetivo de la presente investigación consiste en determinar las modificaciones de la red que posibilitan el cambio de instrumentos de política, por medio del análisis del caso de la política de rehabilitación social del Ecuador en el Periodo 2007-2017.

Para alcanzar dicho objetivo general se proponen los siguientes objetivos específicos: (1) comparar la estructura red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006 y 2007-2017, (2) comparar los instrumentos de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006 y 2007-2017 y (3) analizar las implicaciones de las modificaciones en la estructura de la red de actores en la reforma de instrumentos de política del sector.

Dado que el presente trabajo pretende dar cuenta del cambio en la estructura de la red y la reforma de instrumentos de política, se propone un diseño metodológico que implica la comparación de dichos elementos en dos cortes temporales: 1998-2006 y 2007-2017. La temporalidad del primer periodo coincide con el tiempo de vigencia de la Constitución del Ecuador de 1998, mientras el segundo período se delimita en función de la aprobación de la Constitución de 2008 y el periodo de gobierno del presidente Rafael Correa Delgado.

Para dar cuenta de la estructura de la red de la política de rehabilitación social en las dos temporalidades previamente analizadas, se aplica el Análisis de Redes Sociales. Dicho método se apoya en la representación gráfica de los actores e interacciones de la red y en el cálculo de las medidas que permiten identificar los actores con mayor influencia dentro de la red. En el presente trabajo ambas actividades se realizan a través del software Gephi.

Para identificar y analizar el contenido de los instrumentos de política en los dos cortes temporales, se emplea la tipología NATO de instrumentos de política, pues ésta permite

clasificar los instrumentos en categorías analíticas que dan cuenta de los aspectos fundamentales de una política pública.

Cabe acotar que las entrevistas semiestructuradas y el análisis de documentos técnicos y normativos son las técnicas empleadas para recopilar la información necesaria para graficar las redes de política, realizar los cálculos de las medidas que dan cuenta de sus interacciones y aplicar la tipología NATO de instrumentos de política, en las dos temporalidades previamente especificadas.

Considerando el interés, enfoque teórico y la metodología descrita, el presente trabajo de investigación se divide en cuatro capítulos. El primero describe la teoría de redes, calibración de instrumentos y la metodología a emplearse, el segundo aborda el contexto de la política de rehabilitación social y la estructura de los instrumentos de dicha política en los periodos 1998-2006 y 2007-2017, el tercero describe las características de la red de la política de rehabilitación social en los dos periodos señalados. El cuarto capítulo presenta el análisis de resultados de investigación y sus conclusiones.

## **Capítulo 1. Marco teórico metodológico**

### **1.1. Análisis de Política Pública**

Para definir qué es una Política Pública es necesario realizar una breve presentación sobre su consolidación como subdisciplina de las Ciencias Sociales. A mediados del siglo XX, el politólogo y sociólogo Harold Laswell, propuso renombrar esta área de conocimiento como Ciencias Políticas de la Democracia, “Policy Sciences of Democracy”, y otorgarle el objetivo de diseñar políticas con una orientación alineada a la promoción de los valores de la democracia liberal y detener la expansión del comunismo (Meny y Thoeing 1992; Howlett, Ramesh y Perl 2009; Roth 2014).

La perspectiva de Laswell propone tres características que la diferencian de otros autores; la primera corresponde a una perspectiva multidisciplinaria que incluye disciplinas como la Ciencia Política, el Derecho, la Economía, entre otras, con el fin de analizar las instituciones, estructuras y el comportamiento de los actores. Una segunda característica reside en la gestión de los problemas, identificando las posibles soluciones y seleccionando las mejores opciones; y, finalmente, la tercera dimensión es estrictamente normativa ya que evita separar los fines de los medios, los valores de las técnicas para estudiar el accionar del Estado (Howlett, Ramesh y Perl 2009).

Posteriormente, las Ciencias de las Políticas se transformaron en Análisis de Políticas Públicas. El estudio de la política pública atiende el estudio de los procesos y procedimientos de la acción pública por medio de diversos enfoques, cada uno de los cuales ha generado su definición y ha constituido sus propios elementos (Roth 2014). Algunos enfoques que se destacan desde esta perspectiva es el de Thomas Dye (2012) que considera que la política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer; el enfoque de Ives Meny y Jean-Claude Thoeing (1992) por el contrario consideran que una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

Es evidente que para estos autores del análisis de las políticas públicas existe un elemento en común, del gobierno, el cual detenta el poder para actuar, fijar el área y el grupo focal a quien

va dirigido la política. El planteamiento de Pierre Muller (2002) amplía la noción de la política pública incluyendo otros elementos como la capacidad de identificar problemas, actores y la habilidad para generar soluciones *-problem-solving-*, entendido como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global.

También es importante la propuesta de William Jenkins (1978), citado por Howlett, Ramesh y Perl (2009), quien va más allá de los conceptos ya mencionados debido a que concibe a la política pública como un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o un grupo de actores, con respecto a la selección de objetivos y medios, que buscan remediar una situación específica, en donde dichas decisiones, en principio deben estar bajo el poder de aquellos actores que las manejan.

En esta definición es evidente que, en la mayor parte de los casos, la naturaleza de las políticas públicas *-policy-making-* es pluralista ya que reconoce la interdependencia entre los actores gubernamentales, es decir los tomadores de decisión, burócratas y expertos y los entes no gubernamentales como la sociedad civil, la academia, los movimientos sociales, entre otros. La influencia en la selección de objetivos, instrumentos, toma de decisión e implementación, depende del grado de interconexión entre los actores en la arena *-estructura de la red-* y su implicación en el sector de política.

Como se puede apreciar la literatura para el análisis de políticas públicas resalta la existencia de un amplio abanico de definiciones, enfoques, teorías y modelos que son abordados por diversas escuelas de pensamiento de esta subdisciplina. Cada escuela se caracteriza por estudiar las políticas públicas a diferentes niveles, plantearse distintos problemas y objetos de investigación.

Con respecto a los niveles de análisis, autores como Howlett, Ramesh y Perl (2009) plantean examinar los comportamientos de los ciudadanos, revisar las características de las sociedades nacionales y estudiar la naturaleza del sistema nacional y global. Asimismo, los especialistas

han desarrollado un conjunto de herramientas, es decir, marcos, métodos y técnicas para revisar los problemas de políticas públicas y generar posibles soluciones.

Otra manera de estudiar la política pública, sus objetos y problemas de investigación es a través de tres niveles. El nivel micro, donde subyacen las teorías de elección racional y se observa el comportamiento de los individuos; el nivel meso, incluye las teorías de grupos, clases y redes de políticas, que estudian la interacción entre grupos de interés, individuos y el Estado para la elaboración de las políticas. En el tercer nivel, macro, se ubican las teorías institucionalistas que analizan la estructura de los acuerdos políticos y económicos sobre la burocracia, las cortes y la legislatura. (Howlett, Ramesh y Perl 2009).

No obstante, los aportes de los autores citados anteriormente para el análisis de políticas públicas, esta investigación tomará como guía la tipología presentada por Guillaume Fontaine (2015b) quien establece el enfoque racionalista, institucionalista y cognitivista que abarcan las teorías y modelos más representativos para el análisis de políticas públicas. Cada uno de estos marcos, responde a una unidad de análisis y problemática diferente, que se describe a continuación.

El primer enfoque de Fontaine, el racional, en el análisis de las políticas públicas se presenta como uno de los grandes paradigmas de las Ciencias Sociales y en especial de las Ciencias Políticas. Su origen data de finales de la Primera Guerra Mundial; sin embargo, no es hasta la década de los sesenta cuando se posiciona como paradigma teórico y metodológico (Fontaine 2015). Entre sus objetivos se encuentran sustituir los estudios interpretativos que describen los fenómenos sociales por estudios más explicativos que promuevan la racionalidad instrumental y la causalidad. El producto de este cambio, son teorías más universalizables que pueden ser predecibles y comprobables por los investigadores (Fontaine 2015b).

Asimismo, este marco se sustenta en los principios de la revolución conductista y la elección racional y se centra en analizar el comportamiento humano individual y colectivo de manera que se pueda responder a la pregunta ¿Por qué motivo las personas actúan de cierta manera? (Fontaine 2015). Para explicar esta cuestión es imprescindible revisar los factores que

construyen las decisiones y acciones de los actores tanto estatales, como no estatales en el proceso de elaboración de una política.

Dentro de este enfoque, una de las teorías con mayor alcance explicativo con respecto a lo planteado es la elección racional o “*rational choice*”, que sostiene que la naturaleza del ser humano, *homo oeconomicus*, es egoísta y que cualquier decisión que tome está motivada por la idea de maximizar su utilidad. No obstante, esto conlleva a replantear la idea que las personas no deciden de manera impulsiva, sino que actúan de forma racional, es decir, calculando los costos y beneficios de las opciones a su alcance (Andrews 2007).

En este sentido, a través de la elección racional se puede identificar las causas que desencadenan en un resultado particular de política, o “*policy outcome*”, que pueden variar entre ser positivas o negativas y tener implicaciones tanto a nivel individual, como colectivo. Por lo tanto, es imprescindible revisar individualmente las creencias, deseos, preferencias y sobre todo las acciones de los actores racionales para explicar los resultados no deseados colectivamente, o socialmente irracionales de la acción individual de los actores racionales. Cabe acotar que este tipo de análisis privilegia el rol de los actores sobre la estructura social e instituciones, ya que los primeros son los que dan vida y amoldan a los segundos y terceros (Andrews 2007).

Otra teoría que se desprende de este marco es la elección racional o “*public choice*”, ampliamente discutida y desarrollada en Estados Unidos por académicos como James Buchanan quien creó la Sociedad de la Elección Pública en la década de los noventa. Esta nueva escuela se caracteriza por estudiar el papel del Estado en la economía, así como también analizar las causas del déficit presupuestario, la mala gestión y administración pública en Estados caracterizados por ser proteccionistas, desarrollistas y paternalistas (Fontaine 2015b).

Una de las explicaciones con mayor validez teórica para esta escuela es que la multiplicación, presión e influencia por parte de los grupos de intereses hacia el gobierno, es considerada para muchos economistas como una falla de mercado que solo puede ser corregida a través de una reducción de las capacidades, tamaño de la burocracia y la promoción de su optimización y

efectividad. Esto implica, la transformación de un modelo administrativo tradicional, a un modelo llamado la nueva gestión pública (Fontaine 2015c).

La nueva gestión pública o “*New Public Management*” es un modelo gerencialista promovido en la década de los ochenta y noventa. Esta escuela parte del principio que el Estado debe disminuir competencias para buscar la eficiencia y eficacia y ceder la administración al mercado; no obstante, esto no quiere decir que el Estado desaparece, sino que su función se modifica con el fin de resguardar la integridad de sus ciudadanos, su seguridad y corregir las fallas del mercado (Rainey 2003).

El segundo enfoque de Fontaine para el análisis de las políticas públicas es el institucionalista y su paso al neoinstitucionalismo. El origen de esta escuela se remonta a los años cincuenta, aunque es en los ochenta cuando sufre importantes transformaciones tanto a nivel teórico, como metodológico; esto se debe a que durante los sesenta y setenta el institucionalismo fue duramente criticado por las escuelas racionalistas y conductistas, que debatían y refutaban el concepto y rol de las institucionales políticas en la política y el carácter descriptivo de su método (Lowndes y Roberts 2013).

Por una parte, para los racionalistas, las instituciones se consideran como el producto de un cálculo racional por parte de un grupo de individuos” (Fontaine 2015a); por otra, los conductistas las conciben como el resultado de la agregación de roles individuales, status y respuestas aprendidas. En contraste, para los institucionalistas éstas son un conjunto de procedimientos y prácticas especiales, que se encuentran en todas las esferas de la vida humana y que se encargan de moldear el comportamiento tanto de actores estatales, como no estatales. (March y Olsen 1984, Fontaine 2015c, Lowndes y Roberts 2013).

Para entender la transición del viejo al nuevo institucionalismo, es necesario ir más allá de las críticas propuestas por las escuelas antes mencionadas ya que para muchos académicos la crisis también se produce por factores internos como la transformación del Estado, la falta de reconocimiento a las instituciones informales y a las restricciones institucionales, la creencia de la estabilidad institucional, y la eficacia funcional de las instituciones al momento de

trabajar. Adicionalmente, en el plano metodológico existe una discusión por la disonancia entre la parte teórica y empírica (Lowndes y Roberts 2013).

La ola de cambios que rodean al Estado y sus instituciones desde la década de los ochenta son producto de la crisis de gobernabilidad democrática (Crozier, Huntington y Watanuki 1975),<sup>1</sup> que menoscaban el modelo de Estado de Bienestar regente. Por consiguiente, tanto la crisis económica, como el empoderamiento de los movimientos sociales, obligan al Estado a replantear sus funciones y pasar de un modelo jerárquico de gobernanza a uno interactivo, en el cual confluyen y cooperan actores gubernamentales y no gubernamentales para la generación de políticas (Kooiman 2005). Adicionalmente, otra manera de adaptarse a los cambios fue a través del triple descentramiento del Estado, es decir hacia arriba, abajo y afuera<sup>2</sup> (Pierre y Peters 2000).

Según Fontaine (2015b) este neo institucionalismo se presenta como una propuesta dual en tanto que es tradicional porque sostiene postulados del institucionalismo tradicional como la creencia que la función de las estructuras políticas es moldear la política. Por otra parte, también es exploratoria y redescubridora ya que integra a su objeto de análisis las convenciones y coaliciones informales que pueden ser causa de un cambio de política. Para los neo institucionalistas las instituciones encarnan relaciones de poder que modifican la conducta humana, pero al ser creaciones humanas (dependen de la agencia de los actores), éstas pueden estar sujetas a cambios y evoluciones (Lowndes y Roberts 2013).

Otra característica del nuevo institucionalismo es su multidisciplinariedad que produce una divergencia y división de esta escuela en diferentes posturas teóricas, las cuales se encargan

---

<sup>1</sup> Crozier Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki. 1975. "The crisis of democracy". New York: New York University Press.

<sup>2</sup> El triple descentramiento del Estado se refiere a una nueva forma de entender al gobierno y a la gobernanza, analizando tres formas: desde arriba, se refiere a los gobiernos supranacionales, que son espacios internacionales, donde se marca una agenda y se toma decisiones vinculantes para todos los Estados; hacia abajo, versa sobre la entrega de competencias del gobierno central a gobiernos locales, una forma de descentralización; y hacia afuera, trata sobre la relación entre actores no gubernamentales, movimientos sociales, ONG's, empresas y el gobierno, en donde se busca crear espacios de participación y en otros casos transferir competencias del Estado, a ciertas empresas (Pierre y Peters, 2000).

de interpretar al neo institucionalismo de forma particular. Por ejemplo, para autores como Hall y Taylor existen tres tipos de neo institucionalismos; para Peters siete; mientras que para Lowndes y Roberts, nueve (Lowndes y Roberts 2013; Fontaine 2015c). Dentro de la literatura institucionalista la tipología que se ha desarrollado con mayor profundidad es la de Hall y Taylor, quienes dividen a este enfoque en tres que comprenden la elección racional, el componente histórico y sociológico.

La literatura especializada señala que dentro del neo institucionalismo se da una influencia recíproca entre instituciones y personas; contrario a lo que pensaban los institucionalistas tradicionales y funcionalistas. A raíz de este cambio, varias disciplinas de las Ciencias Sociales como la sociología, la economía, la historia, entre otras, deciden desarrollar su propia acepción y variante de neo institucionalista.

Por lo tanto, este estudio selecciona tres de los enfoques neo institucionalistas más representativos, que son el sociológico representado por March, Olson, Powell Di Maggio; el histórico defendido por Evans, Steimo, Weaver, entre otros y el económico desarrollado por Williamson, Ostrom, North, entre otros (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone 2008).

Para los neo institucionalistas sociológicos las formas institucionales y los procedimientos son prácticas culturales específicas que tienen parentesco con ciertos procesos y mitos, ideados por la sociedad y asimiladas por las organizaciones a través de la transmisión cultural. Las instituciones tienden a adoptar nuevas prácticas para mejorar la legitimidad social de las organizaciones o de sus participantes (Lowndes y Roberts 2013).

En el neo institucionalismo económico (*rational choice*), las reglas institucionales en términos de contratos y acuerdos, se concentran en regular el contexto y las preferencias de los individuos, reduciendo las asimetrías generadas por la falta de información y buscando la eficiencia a través del cálculo racional de los actores (Hall y Taylor 1996). En este enfoque la existencia de las instituciones se justifica siempre y cuando sus beneficios superen los costos de crearlas y mantenerlas (Lowndes y Roberts 2013).

El neo institucionalismo histórico se sustenta en el marco político y económico caracterizado por la existencia de pugnas producto de las asimetrías del poder, tanto entre instituciones, como entre actores; por lo cual, el Estado tiene que regular estas relaciones y demostrar su autonomía frente a éstos (Hall y Taylor 1996). Las instituciones tienen una trayectoria aparentemente estable, pero ésta puede cambiar si se produce una coyuntura crítica, producto de variables exógenas que producirían un cambio (Fontaine 2015c).

Finalmente, tenemos el neo institucionalismo sociológico, que este trabajo asume como guía debido a que no requiere de una extensa temporalidad para estudiar un caso, como sí ocurre en el institucionalismo histórico o el de elección racional. Adicionalmente, este marco sociológico provee una explicación alterna a los instrumentos de política no solo como herramienta para la solución de problemas, sino como instituciones compuestas por normas, procedimientos y valores que tienen por cometido regular el comportamiento político, económico y social de las organizaciones y de los actores. Este reconocimiento de las prácticas institucionales, que no se encuentran codificadas formalmente, sí pone en evidencia su existencia y tienen un gran peso a la hora de analizar las políticas públicas (Lowndes y Roberts 2013; Fontaine 2015c).

La relación existente entre las diferentes etapas del ciclo de la política y la teoría neo institucionalista es directa y dependiente, ya que las instituciones formales corresponden a organizaciones<sup>3</sup> que están a cargo del diseño, la aplicación de la política y sus instrumentos. Además, cuentan con la facultad de crear o limitar espacios para que actores no estatales como la sociedad civil, el mercado, entre otros, participen en el proceso; no obstante, los procesos de cambio social han instituido nuevas prácticas entre los actores no estatales y también en relación con el Estado en términos de ritos y prácticas informales.

---

<sup>3</sup> Entiéndase por organización: “(...) al producto de creencias, de valores, de ideas y de reglas compartidas” (Fontaine 2015, 89).

El tercer enfoque de Fontaine para el análisis de las políticas públicas es el cognitivista, desarrollado en los años ochenta y caracterizado por resaltar el rol de las ideas, creencias y aprendizaje social en el análisis, elaboración y explicación de políticas públicas. Para esta escuela cada actor cuenta con ideas y valores propios, que entran dentro de una contienda en el proceso político y que tratan de posicionarse una sobre otra para buscar una solución o concreción de una situación que se percibe como problemática (Roth 2014; Fontaine 2015a).

Así mismo, este enfoque se presenta como una reacción a las teorías conductistas porque considera que las ideas preceden a los intereses y conductas tanto individuales, como colectivos de grupos (Fontaine 2015c), es decir que, los actores generan conjeturas sobre un problema, en base a marcos referenciales (Muller), o sistemas de creencias (Sabatier), los cuales direccionan la conducta de los actores a la hora de tomar cualquier decisión u acción (Roth 2014; Fontaine 2015b).

El conductismo presenta dos orientaciones, minimalista y maximalista. Para el conductismo minimalista los procesos sistémicos y la inercia institucional proporcionan explicaciones para sustentar las decisiones e intereses de los actores en el proceso político, mientras que las ideas no son centrales dentro de esta contienda. Para el conductismo maximalista, las ideas son centrales para el estudio de los conflictos, problemas y resultados de política, ya que éstas construyen socialmente la visión de un problema y sus posibles soluciones (Fontaine 2015c).

Uno de los marcos más representativos de este enfoque es el de las Coaliciones Promotoras, o sus siglas en inglés: “ACF”; que fue creado y elaborado por Sabatier y Jekins-Smith, desde los años ochenta hasta los noventa. Este marco opera a través de las coaliciones que pueden ser un conjunto de actores tanto estatales como no estatales, que comparten un conjunto de creencias comunes o núcleo sobre un problema y que generan posibles soluciones o acciones, que tienen por objeto incidir en las decisiones política (Roth 2014).

## **1.2. Origen y definición de redes de políticas**

El análisis de redes de políticas públicas tiene su origen en la década de los cincuenta y hasta la actualidad continúan teniendo vigencia y son de gran importancia debido a que se las

considera como una perspectiva transdisciplinaria que incluye a disciplinas como la antropología, la sociología, la informática, entre otras; y que dentro de su objeto de investigación no solo estudia los actores, sino a sus múltiples formas de relacionamiento que responde a las siguientes preguntas ¿Por qué ocurren? y ¿Cuáles son sus consecuencias? (Knoke y Yang 2008).

Con respecto al concepto de redes políticas, Knoke y Yang (2008) fundamentan que las redes constituyen actores que participan en los sistemas sociales que los conectan a su vez con otros actores, cuyas relaciones comprometen importantes influencias en el comportamiento de los demás. Este hecho se da, según Knoke (1993) porque las redes cuentan con dos elementos, los actores sociales, que pueden ser individuos, colectivos, organizaciones formales, informales, etc.; y, las relaciones, que corresponden a conexiones entre actores a través de las cuales pueden intercambiar mercancías, ideas, entre otras.

De otra parte, estas redes políticas ejercen un poder que según Knoke podría ser un poder de influencia, cuyo objetivo es aportar información persuasiva, que permita convencer sobre las ideas e intenciones a alcanzar frente algún aspecto en particular. También está el poder como dominación bajo la figura de la coerción y los incentivos, que atiende al reconocimiento y cálculo de los objetivos a alcanzar; y finalmente, el poder como autoridad que fusiona el poder por influencia y el de dominación.

Otra definición aportada y valiosa por Sandström y Carlsson es:

(...) las redes de políticas son entidades organizadas que consisten en actores y sus relaciones involucradas en procesos de acción colectiva para la solución conjunta de problemas.

Consecuentemente, estas estructuras son las unidades analíticas relevantes por considerar en la búsqueda de explicaciones sobre el éxito y el fracaso de la formulación de políticas

(Sandström y Carlsson 2008, 498-499).

Ahora bien, las redes de asuntos se posicionan como una alternativa al modelo de triángulo de hierro, el cual propone una alianza cerrada entre los miembros del poder ejecutivo, legislativo y grupos de poder para la toma de decisión de programas públicos; no obstante, el contexto de

la época, años cincuenta, sesenta y setenta, estaba marcado por el incremento de la actividad gubernamental y profesionalización tanto de la burocracia, como de los políticos; por lo cual, especialistas con un amplio conocimiento sobre temas en concreto y una amplia lista de redes empiezan a encargarse del diseño y ejecución de las políticas públicas (Heclo 1878).

Según Heclo, las redes de asuntos actúan en diferentes niveles y pueden estar representados por cualquier persona, es decir, individuos, grupos u organizaciones; lo que les une no son los intereses económicos, como en el triángulo de hierro, sino el compartir conocimientos o ideas sobre un mismo problema de política. Al igual que en la burocracia weberiana, los especialistas se rigen por una jerarquía sustentada en los conocimientos sobre ciertos debates de política con la característica que no responden a una sola organización o red, lo que les impulsa a participar en la política. Adicionalmente, cuando los expertos son lo suficientemente conocidos y su participación en la política es activa pueden convertirse en “políticos de políticas”, que son “[E]xpertos en utilizar expertos y emplear proveedores de conocimiento para tomar decisiones correctas” (Heclo 1878, 264).

### **1.3. Enfoques de Redes**

Existen varios enfoques que emplean a las redes de políticas públicas como modelos para el análisis de las interacciones entre diversos actores. Este estudio desarrolla los modelos de Rhodes y Marsh, de subsistemas; el modelo de Smith y Marsh, dialéctico; y el modelo de Kisby, ideacional. La descripción de estos modelos se hace con la presentación de algunas críticas y el posicionamiento de académicos frente a las redes de políticas.

En relación con el primer tema, es trascendental remarcar que la teoría de redes de política nace como una alternativa a los modelos pluralistas y corporativistas desarrollados por Schmitter y Lehmbrunch, en los años cincuenta. Estos autores se concentraron en analizar y explicar la relación entre actores estatales y no estatales en las fases de “*agenda setting*”, elaboración pública “*policy making*” y la toma de decisión “*policy decision*” (Marsh y Rhodes 1992).

El primer modelo pluralista es conocido por la intermediación de sistemas de gobierno y los grupos de interés. Dichos grupos son diversos, no autodeterminados, jerarquizados y están en competencia continua entre sí para influir en la toma de decisión y elaboración de las políticas públicas. El rol del gobierno es pasivo e independiente de los grupos de poder. En contraste, el modelo corporativista se caracteriza por contar con grupos de interés limitados de ahí que cuentan con una organización clara, disponen de una jerarquización definida y son reconocidos por el Estado (Marsh y Rhodes 1992).

En el modelo corporativista existe un gran control por parte de los grupos de poder con respecto a los políticos y a las agencias de gobierno debido a que éstas últimas articulan las demandas de los políticos, de quienes han recibido su apoyo o captura de agencia- (Marsh y Rhodes 1992). Por lo tanto, si se habla de niveles de análisis tanto las redes de políticas, como los otros dos modelos, corresponden a un nivel meso, ya que son sistemas de intermediación de los grupos de interés y los departamentos de gobierno (Marsh y Rhodes 1992).

Cabe precisar que el modelo de Rhodes centra su atención en las relaciones entre gobierno central y local lo que hace que el sistema de redes sea un conjunto complejo de organizaciones que están interconectadas por recursos de dependencias económicas, políticos, de información, entre otras. Estas dependencias buscan maximizar su influencia sobre el producto “*policy outcome*” de ahí que en este modelo las redes sean asimiladas como comunidades de política, que poseen relaciones estables, membresías restringidas para ciertos actores, interdependencia vertical para compartir entrega de servicios o de responsabilidades (Marsh y Rhodes 1992).

Tanto Heclo (1978), como Rhodes (1992) consideran que existen varios tipos de redes que intervienen en la elaboración de políticas. La primera es la red de profesionales que vincula a actores con gran conocimiento sobre los temas a trabajar; la segunda. es la red intergubernamental representada por autoridades locales que cuentan con diferentes intereses y una alta capacidad para vincular otras redes. La tercera, la red de problemas que cuenta con un alto número de participantes, estabilidad y una baja interdependencia con otros actores (Marsh y Rhodes 1992).

Por ende, el modelo propuesto por Marsh y Rhodes (1992) se presenta como alternativa a los modelos anteriores, pluralistas y corporativista, ya que éstos son incapaces de responder a las diversas formas de relacionamiento entre actores públicos y privados en los diversos ámbitos sectoriales. Cabe acotar, que este modelo estudia las características de las instituciones políticas, el gobierno central, para comprender la naturaleza de las relaciones con otros actores, públicos y privados. Adicionalmente, es evidente que este modelo pregona un enfoque más institucionalista que resalta el rol de las instituciones como elemento central de la red política.

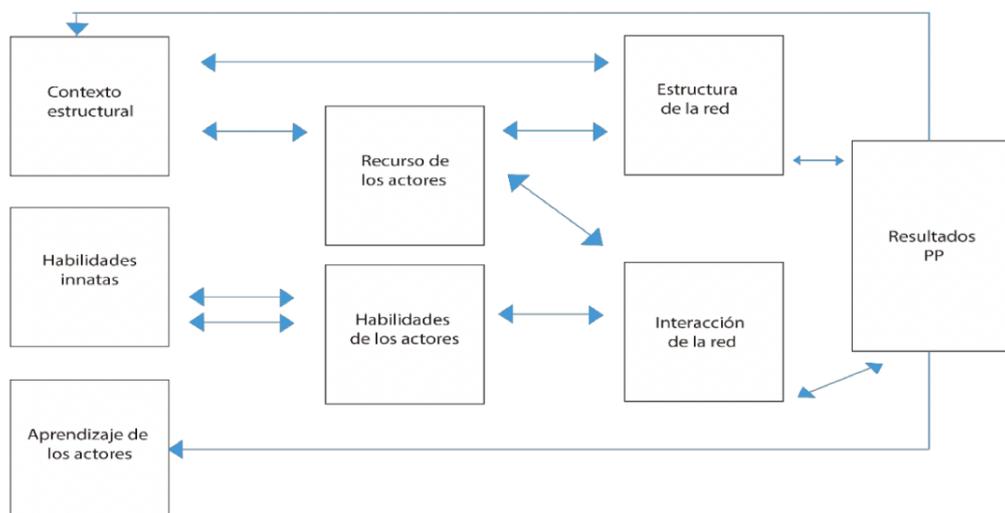
Un segundo modelo que ha sido ampliamente trabajado en redes de políticas es el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000), el cual, busca superar el modelo estructural de Marsh y Rhodes que sólo se enfoca en las instituciones y deja de lado “las características de los actores, el contexto y los productos de la política” (Albornoz 2015, 173). Este modelo parte de la presunción que las redes pueden ser empleadas como variables explicativas ya que surge de tres relaciones dialécticas a saber, estructura-agencia; red-contexto; y red- resultado de la política (Marsh y Smith 2000).

Con respecto al primer tipo de relación, este modelo prioriza tanto el papel de la estructura, como del agente. Marsh y Smith asimilan a la agencia a través del desarrollo teórico de Giddens (1995), quien entiende por agencia a la intencionalidad de accionar y a las prácticas institucionalizadas; mientras que por estructura comprende una serie de rutinas establecidas y compartidas por los agentes en un tiempo y espacio determinado, que no es cerrada, estática o mecánica (Marsh y Smith 2000). Por ende, las redes se las puede comprender como estructuras que restringen el accionar del agente; no obstante, este agente que tiene conocimiento del contexto puede cambiar la estructura de la red (Marsh y Smith 2000).

En la segunda relación de red y contexto, las redes de políticas reflejan estructuras exógenas o factores contextuales que están relacionados con las redes de estructura, de interacción y el resultado de la política. Para una mejor comprensión de la estructura de la red, éstas deben ser explicadas desde su origen evitando pensar que son estructuras predeterminadas, es decir, que siempre han existido en el sistema (Albornoz 2015).

En fin, el modelo dialéctico estudia las explicaciones estructurales que favorecen o limitan las operaciones de los agentes. El resultado de la política, como se aprecia, es un cúmulo de acciones racionales adoptadas por los sujetos que toman decisiones, forman o rompen redes (Marsh y Smith 2000). Adicionalmente, se debe resaltar que la estructura de la red, que se encuentra condicionada por factores endógenos y exógenos, muestra patrones estructurales que son interpretados por los actores. Para realizar un análisis con este modelo es necesario considerar la manera en la que las redes se forman y considerar que el rol del Estado ha cambiado con el pasar de los años; además, comprender que las redes tienden a generar alternativas y éstas pueden tomar fuerzas e institucionalizarse en una red (Albornoz 2015).

Gráfico 1.1. Diagrama del Modelo Dialéctico



*Fuente:* Marsh y Smith 2000. Adaptado por Danny Cifuentes (2017)

El último modelo es el ideacional de Kisby, que se presenta como un modelo alternativo al de Marsh y Smith, a razón de que se integran y desarrollan elementos como los factores ideacionales, el rol de los actores gubernamentales y no gubernamentales (grupos de presión), y la relación entre agente y estructura (2011). Kisby considera que en toda estructura y red existe un contexto ideacional sobre el cual los actores principales operan como un motor de las creencias programáticas que generan una acción o impacto en el resultado de la política (2011).

En este contexto es importante el aporte reflexivo que hace la profesora Belén Albornoz sobre las creencias programáticas:

Kisby aporta la noción de creencias programáticas a modo de la ideología que está implícita en la red y observa cómo esta ideología es capaz de condicionar las relaciones y las acciones entre los actores. Ello permite superar los límites del modelo dialéctico, que al centrarse en la estructura y agencia enfatiza las explicaciones estructurales e intencionales de la formulación de la política pública. Las creencias programáticas proporcionan el marco ideacional en el que se formulan los programas de acción que les permiten a los actores desarrollar propuestas concretas de política pública (Albornoz 2015, 179).

En definitiva, el modelo ideacional propone incluir a las ideas dentro de la relación causal con relación a los resultados, *policy outcomes*; para lo cual, se desarrollan ciertos conceptos o ideas programáticas que establecen los actores principales, que participan en la relación antes mencionada (Cifuentes 2016). Además, para identificar el contexto ideacional sobre el cual reposan las creencias programáticas se realizan dos preguntas ¿Por qué y cómo estas ideas apoyan o rechazan la prevalencia de organizaciones económicas en la sociedad, que estructuran el contexto?

#### **1.4. Cambio de política**

A medida que aumenta la comprensión de los procesos y mecanismos implícitos en el cambio de política, crecen los problemas teóricos y metodológicos asociados. La pregunta por el cambio remite a las condiciones que facilitan o restringen las modificaciones en el curso de las políticas (Capano y Howlett 2009) y, por lo tanto, a los determinantes y mecanismos que lo posibilitan.

La pregunta por el rol del Estado, la sociedad, el poder y el conocimiento se halla en el centro de los debates teóricos del cambio de política (Grin y Loeber 2006). Howlett y Bennett (1992), distinguen dos ramas de análisis del cambio: (a) estudios que ubican al poder y al conflicto como eje del cambio y (b) análisis que pretenden comprender el rol del aprendizaje como explicación de éste.

Partir de poder y conflicto equivale a considerar que la pugna de intereses entre actores y/o las tensiones de la relación Estado-sociedad actúan como fuerzas desencadenantes del cambio de política. Centrarse en el aprendizaje implica considerar que la acumulación de experiencia y conocimiento es el proceso central del cambio en las políticas. Sin embargo, no es posible descartar que se trate de procesos complementarios y por ello algunos enfoques conjugan ambos tipos de explicación (Howlett y Bennett 1992).

La pugna conflicto-aprendizaje es solo una de las divisiones conceptuales presentes en la literatura. Otros ejemplos lo constituyen los pares: incremental-paradigmático, cambio como producto de fuentes endógenas o exógenas, cambio adaptativo o revolucionario, reversible o irreversible, etc. (Capano 2012). Distinciones conceptuales que por un lado permiten delimitar explicaciones causales y por otro generan dificultades de comunicación entre enfoques (Fontaine 2015b).

En conjunto, la literatura sobre el cambio de política exhibe preguntas relativas a la definición de objeto, los mecanismos ligados al cambio/estabilidad de las políticas, las variables dependientes implicadas dentro de uno u otro mecanismo causal y el modo de aproximarse al mundo empírico por medio de la operacionalización de los conceptos existentes (Fontaine 2015a, Cashore y Howlett 2007, Capano y Howlett 2009).

El modo de responder a tales problemáticas depende del enfoque analítico que se seleccione. En ese sentido, existen tres enfoques centrales para la teoría del cambio a saber: enfoques racionalistas, enfoques cognitivistas y enfoques neoinstitucionalistas (Fontaine 2015a). Cada enfoque caracteriza el cambio colocando un énfasis distinto en sus determinantes y parte de un modelo general de proceso de cambio histórico.

Los enfoques racionalistas consideran que el cambio es reversible y acumulativo, y se enfocan en el papel de la racionalidad de los actores durante el proceso de cambio. Los enfoques cognitivistas emplean dos modelos de cambio –positivismo y postmodernismo narrativo–, y ubican las ideas como elemento central en el proceso de análisis. Finalmente, el enfoque

neoinstitucionalista emplea el modelo de la dependencia del sendero y enfatiza el papel de las instituciones en el cambio (Fontaine 2015a).

A nivel meso, existen dos posturas fundamentales frente al cambio. La tesis incremental propuesta por Charles Lindblom y los tres órdenes de cambio expuestos por Peter Hall La propuesta de Lindblom señala que las políticas no se mueven a pasos agigantados, los cambios posibles se realizan por medio de ajustes incrementales y marginales que resultan ser más factibles y menos costosos en términos operativos y políticos (Lindblom 1959).

El aporte de Hall consistió en señalar que el patrón incremental explica algunos tipos de cambio, pero, existe un segundo patrón de cambio –al que denominó cambio paradigmático– que permite explicar cambios radicales que rompen con el statu quo y la trayectoria previa de las políticas. A continuación, se desarrolla con mayor profundidad algunos de sus aportes.

Hall aportó en la distinción de los componentes a analizarse cuando se exploran los procesos de cambio de políticas y formuló una teoría inspirada en la teoría del cambio de paradigmas científicos de Thomas Khun, el aprendizaje social de Hugh Hecho y las teorías contemporáneas del rol del Estado en el proceso de formulación de políticas (Hall 1993).

Según Hall (1993) existen procesos normales de formulación de políticas, que surgen por la necesidad de corregir fallas en las políticas preexistentes o adaptarse a las nuevas circunstancias. Los cambios en las políticas actuales dependen de los resultados de las políticas previas y las rupturas en la trayectoria de las políticas son contingentes en esencia.

Cada orden de cambio se vincula a modificaciones en los componentes de las políticas, a agentes o procesos clave que impulsan el cambio y a grados distintos de variación en la trayectoria de las políticas. En ese sentido, los cambios de primer y segundo orden implican modificaciones en los instrumentos de política. La diferencia estriba en que el primer orden de cambio involucra calibraciones en la configuración de éstos, mientras el cambio de segundo orden implica su reemplazo (Hall 1993).

Los agentes principales de ambas variantes de cambio son los funcionarios o expertos que proponen posibles soluciones a las fallas de pequeña y mediana escala identificadas durante y después del proceso de implementación de las políticas; o en base a proyecciones futuras (Hall 1993)–. En ambos tipos de cambio la modificación en la trayectoria de la política es de carácter incremental e implica la continuación del rumbo preexistente.

El cambio de tercer orden –o cambio paradigmático– acontece con menor frecuencia, involucra modificaciones radicales en la trayectoria y en los componentes ideacionales de una política (Fontaine y Narváez 2017), y se materializa por medio de un cambio simultáneo en los tres componentes de ésta –objetivos, instrumentos, configuración de instrumentos– (Hall 1993).

El cambio de tercer orden implica una modificación radical en el marco de ideas y normas específicas que comandan la forma de comprender el problema y plantear posibles soluciones. Se trata de una discontinuidad con el pasado motivada por el cambio de lugar de autoridad sobre la política. Estos cambios pueden motivarse por factores exógenos y/o por acumulación de anomalías en el paradigma anterior (Hall 1993).

La movilización del locus de autoridad da lugar a una competencia entre paradigmas que se resuelve a través de la decisión de los actores políticos (Hall 1993). El reemplazo de un paradigma de política implica procesos más sociológicos que científicos, de tal forma que, un conjunto de juicios de tono más político se pone en juego y el paradigma que predomina depende de las ventajas de posición de los agentes (Hall 1993).

En relación a la obra de Peter Hall, numerosos autores señalan las dificultades inherentes al ejercicio de definición y operacionalización del concepto de aprendizaje (Bennet y Howlett 1992), así como de los tres órdenes de cambio propuestos por dicho autor (Cashore y Howlett 2009) y la consiguiente dificultad para organizar evidencias empíricas sobre el cambio de políticas.

Otros autores señalan las dificultades que pueden surgir al generalizar un único patrón de cambio a la totalidad de casos posibles (Howlett y Cashore 2009). Sin embargo, la teoría de Hall permite integrar los dos mecanismos causales centrales de la literatura sobre el cambio, sin implicar la necesidad de hallar ambos procesos en la misma política.

La mayor parte de enfoques y teorías reconocen que el cambio de política es en esencia multicausal (Capano 2012, Howlett y Cashore 2009, Hall 1993, Sabatier 2007, Mahoney y Thelen 2010, Fontaine 2015a). Dada la imposibilidad de analizar la totalidad de factores que inciden en el cambio, Capano (2009,2012) propone trabajar con el cambio de política como variable dependiente, limitándose a explicar cómo un elemento influye en el resto de la dinámica.

La literatura del cambio de política coincide en señalar que los instrumentos de política son elementos que se ajustan o reemplazan de manera ordinaria en los procesos de cambio. Por lo que, conviene detallar qué es lo que se entiende por instrumento de política, y los principales desarrollos de categorización de dichos elementos.

### **1.5. Instrumentos de política**

La literatura sobre instrumentos de política denota una amplia gama de definiciones y tipologías; por ejemplo, para Lascoumes y Galés (2007) los instrumentos son entendidos como instituciones que reducen la incertidumbre, ya que son matrices normativas y cognitivas que estructuran la acción colectiva, garantizando cierto comportamiento entre los actores y organizaciones.

En contraste, Brujin y Hufen (1998) conceptualizan a los instrumentos de política como mecanismos que recopilan las actividades políticas y que buscan influir y gobernar sobre los procesos sociales, por lo tanto, dichos elementos son indisociables de la política. La mayoría parte de definiciones concuerdan en señalar que la finalidad de las herramientas de políticas es moldear o condicionar el comportamiento humano.

En cuanto a la taxonomía de los instrumentos, Hood (2007) marca un precedente entre los investigadores sobre este tema ya que su propuesta de analizar las herramientas a través de la caracterización de los instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, es retomada y desarrollada por otros autores décadas más tarde. Brujin y Hufen (1998) poseen una tipología similar con respecto a los instrumentos regulatorios y financieros; sin embargo, desarrollan un tercero, los comunicativos, que aluden a los mecanismos de rendición de cuentas e información (1998).

Howlett, Kim y Weaver (2006) dan un gran salto a las tipologías y agrupan los cuatro instrumentos de Hood, en dos tipos de instrumentos, los sustantivos correspondientes a la entrega de bienes y servicios a la sociedad y, los procedimentales, producto de los procesos políticos; esto produce una segunda generación de instrumentos, que propenden a mezclarse.

Para Bressers y Jones esta diversidad de tipologías, teorías, preguntas de investigación y validación de pruebas empíricas, entre diferentes autores, limitan la construcción de teorías coherentes y aceptables sobre los instrumentos de políticas; tampoco evidencian una sincronía entre sus elementos de análisis.

Desde esa perspectiva Bresser y Jones (1998) consideran que los instrumentos de política son seleccionados por el gobierno, en función de las características de la red de actores y no en función de la construcción social de los grupos focales por los formuladores, ni el aprendizaje o el estilo nacional de implementación. Para dichos autores dicha selección se motiva por el logro de objetivos de política durante la etapa de implementación.

Siguiendo esta misma línea Majone (1976) analiza la relación existente entre la distribución de poder y la selección de instrumentos. Para dicho autor, quienes detentan el poder de aplicar o no las herramientas en los resultados de políticas son quienes determinan el éxito o fracaso de una política y no la mera selección de instrumentos, como antes se pensaba; adicionalmente, si un instrumento con posibilidad de ser implementado supera las oposiciones de actores poderosos, basta que un oponente poderoso se imponga para que este impida la selección del o de los instrumentos durante la formulación (Bressers y O'Toole 2005).

En otras palabras, tanto la selección de instrumentos, como su efectividad dependen del poder de los actores regentes en la estructura y de la cantidad de poder que éstos depositen en las herramientas. Es claro que se pueden suscitar luchas de poder entre los actores más relevantes y poderosos del sistema, ya que cada uno seleccionará ciertos instrumentos en base a sus gustos y preferencias y los impondrá sobre los otros; cabe acotar, que es importante la generación de relaciones de cooperación y apoyo entre los actores en la configuración de la política para garantizar la elección realizada y su posible implementación.

Una vez seleccionados los instrumentos entran en acción dentro de una configuración de herramientas en uso; su impacto en la política dependerá del grado de cohesión entre los mismos, ya que no siempre persiguen los mismos objetivos y éstos pueden forzar o detener una intervención; de la misma manera, durante su aplicación las herramientas deben enfrentar procesos de interacción entre diversos actores que son interdependientes en el contexto de redes “*networked context*” (Bressers y O’Toole 2005).

Los procesos de interacción pueden ser explicados a través del “*networked*”, o “en red”. Para Hufen y Ringeling (1990), las redes de políticas públicas son un sistema social, en el que los actores desarrollan patrones estables de interacción y comunicación dirigidos a un problema o programa de política. La red cuenta con dos protagonistas; el gobierno, representado por sus agencias y aliados y, los grupos focales o “*target group*” u organizaciones representativas. De ahí que, para comprender la elección de instrumentos es necesario analizar el comportamiento de los formuladores e implementadores (Bressers y O’Toole 2005).

En otras palabras, las redes son un grupo de actores y relaciones que interactúan de forma continua dentro de un contexto determinado para la solución de problemas presentes a través de un sin número de dispositivos; el grado de interacción y la distribución de sus objetivos, explican los tipos de relaciones existentes en la red, que pueden ser de interconexión y cohesión.

La interconexión es entendida como los contactos más importantes del proceso de elaboración de la política y la relación entre los actores fuera del proceso. El punto de partida de dichas

relaciones es la presencia de actores intermediarios u organizaciones, que mejoran los contactos en la red e incentivan el intercambio o transferencia de personas. Esto genera una elección de instrumentos más participativa y consultiva que autoritaria, o regida netamente por los decisores. Además, la cohesión mide la empatía<sup>4</sup> entre los objetivos de los individuos, grupos y organizaciones, siempre y cuando éstos se relacionen al área de política (Bressers y Jones 1998).

Tanto la primera como la segunda característica de las redes de políticas se hallan interconectadas y la influencia de una depende en parte de la otra. Con respecto a la relación entre características e instrumentos en un proceso de diseño institucional, para Bressers y Jones (1998), la selección o cambio de instrumentos son el resultado de las elecciones realizadas por las autoridades con el fin de influenciar o modificar las conductas o los acuerdos institucionales de los objetivos de políticas futuras. Muchas veces lo que buscan las autoridades, con sus decisiones, es preservar el *statu quo* de la estructura de la red, antes que cambiarlo; por lo que es necesario que éstas adquieran el poder suficiente para seleccionar los instrumentos e implementarlos.

Así como las redes poseen características propias, los instrumentos también las tienen y pueden ser expansivas o limitativas y se enfocan en influir el comportamiento de los actores objetivos. Los instrumentos expansivos refieren a las circunstancias en las cuales éstos generan alternativas para captar la atención de los actores; por el contrario, los instrumentos limitativos se enfocan en las cualidades de los instrumentos que pueden restringir o expandir el rango de opciones para los objetivos de políticas (Bressers y Jones 1998).

Adicionalmente a las características ya mencionadas, existen otros tipos de instrumentos con características particulares como: los recursos normativos; proporcionalidad; proporcionar o retirar recursos a/de los grupos objetivos; libertad de los grupos para optar a favor o en contra ciertas aplicaciones; bilateralidad o multilateralidad; y rol de los formuladores en la implementación (Bressers y Jones 1998).

---

<sup>4</sup> Bressers y Jones (1998) caracterizan a la empatía, como la manera de compartir valores y la manera de ver el mundo entre los actores.

Dispositivos como regulaciones o información persuasiva sirven para realizar apelaciones normativas y alentar a los actores “*targets actors*”, a elegir o rechazar cierto tipo de comportamiento. Cuando existe cohesión entre el gobierno y los grupos, la preocupación de las autoridades recae sobre el apoyo a los grupos, en su esfuerzo por alcanzar sus objetivos y la elección de instrumentos es menos motivada hacia las herramientas normativas (Bressers y Jones 1998).

Tanto en la formulación como en la implementación, las herramientas que permiten comprender la proporcionalidad entre el comportamiento del grupo y las reacciones del gobierno son los instrumentos de aplicación general e individual. Los primeros, denotan poco interés por parte del gobierno en conocer o relacionarse con los grupos por lo que se evidencia una baja cohesión, lo que propende una selección de medidas normativas. En contraste, los de aplicación individual denotan un alto interés por parte de los funcionarios de relacionarse con las circunstancias del grupo y un anhelo por parte de los primeros en aprender sobre las variaciones en el comportamiento de los segundos; lo que refleja una alta cohesión e interconexión (Bressers y Jones 1998).

Existen instrumentos que entregan o retiran recursos por parte del gobierno hacia grupos focales y eso depende del comportamiento de los grupos focales; en otras palabras, el gobierno entrega recompensas a través de incentivos, cuando sus objetivos se encuentran alineados al de los grupos, garantizando una alta cohesión; mientras que, si no lo están, los castigan por medio de penalizaciones, generando una baja cohesión. Así mismo, existe una alta interconexión cuando los organismos de gobierno entregan recursos a los grupos, por su continua comunicación y relación beneficiosa (Bressers y Jones 1998).

Otros instrumentos se caracterizan por la libertad que brindan a los grupos objetivos de decidir si los aceptan o no. La adopción o no de ciertas herramientas de política pueden causar malestar o inestabilidad en la red, debido a que puede existir un conflicto de intereses entre el gobierno y los miembros de un grupo; por consiguiente, es importante que los grupos tengan la libertad de decisión, lo que ayuda a mejorar el grado de interconexión para que los agentes responsables de la política puedan recabar información (Bressers y Jones 1998).

Las herramientas bilaterales y multilaterales son ideales para situaciones donde la cohesión es débil debido a que implican negociaciones entre diversos actores que buscan concretar acuerdos sobre el logro de objetivos de políticas más eficientes y efectivos. El grado de interconexión entre los actores con respecto a los instrumentos bilaterales es más afín, por la participación de actores gubernamentales con miembros de los grupos. Por último, el rol de los formuladores en la implementación de los instrumentos es esencial para establecer una interconexión fuerte en la red, pero muchas veces la cohesión en la implementación puede correr peligro por la centralización de la implementación por parte de funcionarios y la oposición de los grupos focales, si no son considerados (Bressers y Jones 1998).

### **1.6. Redes de política, cambio de política y cambio de instrumentos de política**

Una vez expuestas los tipos y características de los instrumentos, es tiempo de abordar los cuatro tipos de redes relacionadas con la elección de instrumentos de política. La primera refiere a los tipos de redes que tienen una fuerte cohesión e interconexión. En estas redes los instrumentos buscan la ausencia de apelación normativa, excepto cuando existe alguna conducta que afecta al grupo, los grupos tienen libertad para optar por estar a favor o en contra de la aplicación del instrumento, y algunos de los tipos de arreglos que pueden darse son bilateral o multilateral y existe una implementación de la política cercana a los hacedores de la política. Cabe acotar, que los instrumentos podrían ser subsidios e información personal, pese a que se podría necesitar de otros tipos de dispositivos para preservar la red intacta y cohesionada (Bressers y Jones 1998).

El segundo tipo, son las redes con fuerte cohesión y débil interconexión, donde se busca herramientas que suplan la ausencia de apelación normativa, excepto cuando exista un comportamiento que altere al grupo. De igual forma, se insta a la proporcionalidad, a una provisión adicional de recurso para el grupo y, a una considerable libertad para apoyar u oponerse a la implementación. Existe ausencia de arreglos bilaterales y la implementación se realiza por medio de organizaciones intermediarias (Bressers y Jones 1998).

El tercer tipo corresponde a redes con débil cohesión e interconexión donde las herramientas que se espera seleccionar son de apelación normativa, ausencia de proporcionalidad, retiro de

recursos del grupo objetivo, una limitada habilidad de parte del grupo para aceptar o rechazar la aplicación de la política, una ausencia de arreglos bilaterales, una implementación que abarque miembros de los grupos y, hacedores de política y organizaciones cerradas (Bressers y Jones 1998).

El cuarto grupo, son redes con baja cohesión y fuerte interconexión en las cuales los dispositivos seleccionados se caracterizan por la apelación normativa, proporcionalidad, provisión de instrumentos individuales, limitado retiro de recursos, ausencia de libertad del grupo objetivo, arreglo bilateral o multilateral, implementación por formuladores de política o por organizaciones afiliadas (Bressers y Jones 1998).

En definitiva, es interesante observar que tanto los atributos de los instrumentos como los de la red, pueden influenciar o limitar la selección de ciertos instrumentos; adicionalmente, éstos requieren de la interacción de diversos actores para determinar si se implementan o no y de qué manera lo hacen. Otro punto relevante para comprender el cambio de instrumentos es la discusión sobre la mezcla de instrumentos o "*policy mixes*", los cuales se encargan de moldear el comportamiento de los actores objetivos y afectar la estructura de acuerdo con diferentes niveles de gobernanza. Para Bressers y O'Toole, existe cinco tipos de mezclas que pueden influenciar o confluir los instrumentos (2005).

Primero, el incremento de la intensidad de la intervención política donde más de un instrumento puede ser utilizado en un grupo objetivo con miras a una intervención más intensa. El segundo, hace una integración de múltiples instrumentos en un proceso interactivo entre gobierno y grupos focales; en esta segunda mezcla se puede emplear varios instrumentos para el mismo proceso, pero éstos se pueden enfocar para diferentes actores (Bressers y O'Toole 2005).

En la tercera mezcla de instrumentos éstos intervienen con la acción en los distintos niveles de gobernanza, la influencia recíproca de los instrumentos puede reforzar o disminuir los efectos. En la cuarta, la competición y cooperación entre diferentes pero independientes áreas de políticas donde distintos instrumentos pueden competir dentro de una misma área, pero al

final se complementan; y quinto, el fortalecimiento mutuo o debilitamiento de los efectos de la intervención en diferentes aristas de la acción en diferentes sistemas (Bressers y O’Toole 2005).

Howlett y Ramesh (1998) analizan la relación de las características de las redes de política con el tipo de cambio de política. De acuerdo con dichos autores existen dos variables clave que afectan la estructura y conducta de las redes de política, a saber; el número y tipo de membresía de los actores y si la dominancia en la red se encuentra de lado de los actores estatales o sociales (Howlett y Ramesh 1998).

Tabla 1.1. Taxonomía de redes de política

Actores dominantes	Número de miembros	
	Pocos	Muchos
Estatales	Redes burocráticas, clientelares y corporativistas	Redes pluralistas
Sociales	Redes participativas, capturadas o triádicas	Redes de asuntos

Fuente: Howlett y Ramesh 1998, pp. 470

Como puede notarse en la tabla 1, para Howlett y Ramesh (1998) los tipos de redes de políticas varían en función de la presencia de pocos o numerosos actores y de la dominancia de actores estatales o no estatales dentro de dicha estructura. Lo señalado implica que su propuesta parte de la premisa de que la distribución de poder en una red siempre recaerá de lado de los actores estatales o de los actores sociales, por lo que, dicha distribución resultaría fundamental para comprender la estructura de una red de política.

Después de proponer una tipología de redes, Howlett y Ramesh (1998) analizan el papel del ingreso de nuevos actores e ideas en las redes de políticas. Los mismos autores señalan que la permanencia de ideas y actores a lo largo del tiempo se relaciona con cambios marginales e incrementales en las políticas, mientras el ingreso de nuevos actores e ideas es común en los cambios radicales y paradigmáticos.

Tabla 1.2. Efectos del cambio de actores e ideas en el cambio de política

Cambio en las ideas	Cambio en los actores/intereses	
	Sí	No
Sí	Rápido paradigmático	Lento paradigmático
No	Rápido instrumental	Lento incremental

Fuente: Howlett y Ramesh 1998, 473

En resumen, la propuesta de Howlett y Ramesh (1998) enfatiza en la importancia de la identificación del número y dominancia de los actores para clasificar las redes de política y en el papel que juega el ingreso de actores, ideas e intereses en el tipo de cambio de política, permitiendo así, identificar que dichos aspectos deben ser debidamente considerados a la hora de analizar los cambios de política, y, por ende, los cambios de instrumentos.

### 1.7. Metodología

La ontología y epistemología son dos aspectos complementarios que atañen y dirigen la investigación en Ciencias Sociales y en este caso, la Política Pública debido a que permiten alinear la parte teórica con la metodológica. Por un lado, la ontología se refiere al “ser”, es decir, la existencia de una naturaleza social y política que circunscribe al mundo; mientras que, por otro lado, la epistemología, se refiere a la manera en la que el investigador se relaciona o estudia esta naturaleza; es indispensable mencionar que existen dos tipos de ontologías: la fundamentalista *-foundationalism-* y la antifundamentalista *-foundationalism-* que pugnan entre sí (Marsh y Furlong 2010).

La fundamentalista defiende la existencia de un mundo real, que es independiente del investigador y que puede ser observada; mientras que, para los antifundamentalistas, la realidad no es más que una construcción social de los actores. Siguiendo esta misma línea, la manera en la que estas pueden ser analizadas, depende de la posición epistemológica adoptada por el investigador. Para los fundamentalistas existen dos posiciones y para los antifundamentalistas solo una (Marsh y Smith 2001; Marsh y Furlong 2010).

De la primera posición epistemológica se desprende el positivismo y el realismo crítico. Ambas coinciden en establecer relaciones causales para estudiar los fenómenos sociales, pero divergen en la manera de hacerlo; los positivistas privilegian la observación experimental,

promueven la creación de leyes que trasciendan en tiempo y espacio y favorecen el empleo de métodos cuantitativos.

Por el contrario, la segunda posición epistemológica es la interpretativa, su objetivo es comprender el comportamiento basándose en las razones, motivaciones que sustentan la acción social, para interpretar los fenómenos sociales y utiliza al método cualitativo, como instrumento para la recolección de evidencias (Marsh y Furlong 2010).

A diferencia de las dos anteriores, el realismo se inserta en un punto intermedio entre las posiciones descritas; utiliza los poderes causales empleados por los positivistas para explicar las estructuras sociales no observables y también la interpretación de los interpretativistas para justificar las acciones e intereses de los actores. Los realistas promueven el manejo de una teoría sólida, que permita definir los fenómenos inobservables a justificar, que se sincronice y guíe la parte metodológica y las técnicas a utilizarse (Marsh y Furlong 2010).

Pon ende, este trabajo se enmarca dentro de una ontología fundamentalista y epistemología realista crítica, es relevante recordar que esta tesis parte de la teoría de redes de políticas públicas, que contempla un sin número de relaciones y estructuras que no son observables o controlables por los investigadores a simple vista; sin embargo, analizando e interpretando las ideas, intereses, actores, por medio del análisis de redes sociales se puede determinar factores explicativos que sostengan la hipótesis propuesta.

La metodología que acompaña la posición ontológica y epistemológica es mixta; es decir, cualitativa porque se vale de métodos discursivos, entrevistas y análisis históricos para comprender fenómenos particulares y cuantitativa porque emplea métodos matemáticos y estadísticos para medir ciertos aspectos del fenómeno (King, Keohane y Verba 1994).

Tanto para los positivistas, como interpretativistas, estas dos metodologías difieren en cuanto a su estilo y técnicas metodológicas; pero para King, Keohane y Verba, la lógica inferencial - descriptiva y causal- las unen y permite tener investigaciones más completas y robustas a nivel empírico y teórico (1994; Marsh y Furlong 2010).

A pesar de que se emplea un método mixto, la parte cualitativa predomina porque se vale de la interpretación, como herramienta que permite comprender e interpretar los resultados de políticas públicas. Para llegar a ese punto es imprescindible utilizar diferentes elementos, observables e inobservables, que contribuyan con la generación de narrativas y teorías; además, que permitan construir marcos analíticos que generen inferencias y conocimiento extra sobre el caso y que posteriormente puedan ser contrastadas con evidencias empíricas (Marsh y Smith 2001).

El método utilizado en esta investigación es el Análisis de Redes Sociales -ARS-, de carácter metodológico mixto, estudia el comportamiento de los actores -nivel micro-, la estructura de la red -nivel macro- y se centra en la interacción entre los dos niveles -nivel meso-. Este método concibe a las redes sociales como un conjunto de relaciones sociales o interpersonales que ligan individuos u organizaciones en grupos (Sanz 2003, 21); a las relaciones,<sup>5</sup> como colecciones de ciertos tipos de lazos entre los miembros de un grupo; la estructura de la red, como el producto del relacionamiento entre diversos actores -individuos, grupos, organizaciones-, que pueden ser estudiados tanto cualitativamente, como medidos cuantitativamente (Wasserman y Faust 1994; Sanz 2003).

A los vínculos como lazos que unen a dos o más actores y que son de diverso tipo y a las relaciones como un conjunto de vínculos que asocia un número de actores determinado, con un tipo particular de vínculo, que pueden ser medidos; así como también, se puede medir los atributos de la red, que son factores de formación de la red -estructuras o patrones de relación entre sus unidades-. El ARS se enfoca en la estructura de la red, su desarrollo e impacto, tomado en consideración los atributos de los actores sobre todo la ideología y sus recursos (Wasserman y Faust 1994, Sanz 2003).

---

<sup>5</sup> Para Wasserman y Faust, las relaciones pueden ser directas o indirectas; son directas cuando el lazo relacional entre un par de actores tiene un origen y un destino, es decir, el lazo es dirigido de un actor del par a otro actor del par; mientras que la relación es indirecta, cuando el lazo entre el par de actores no tiene dirección (1994, 54).

Es difícil adentrarse más en el plano metodológico y en la técnica, sin antes abordar conceptos que a priori fortalecen la teoría y metodología de la investigación. El Análisis de Redes Sociales se nutre de estos conceptos, que son legado teórico y metodológico de los franceses Bruno Latour, Michel Callon y el inglés John Law, quienes se han encargado de explicar la teoría social desde la Sociología Crítica y la Sociología de las Asociaciones.

Como bien se ha mencionado anteriormente, la teoría Actor-Red o TAR es una teoría que se basa en asociaciones; refleja mecanismos de relacionamiento por medio de los cuales los actores interactúan entre sí -se comunican, enfrentan, negocian, interactúan, etc.-, la manera en la que se construyen lo colectivo y su participación es circular y sinérgica (Albornoz, Bustamante, Jiménez 2012; Latour 1999).

En cuanto a lo metodológico la TAR propone una ontología que resquebraja los postulados de la modernidad, ya que propone una ontología híbrida que está entre lo natural y lo social -situando al ser humano en la mitad de ellas-; evitado así, establecer nuevamente las barreras que arrastren al investigador a un análisis dentro de la sociología tradicional (Latour 2008). Adicionalmente, es importante señalar que el interés del TAR es de reconstruir y probar las narrativas desde los actores (Echeverría y González 2009).

Complementando lo antes mencionado, desde el plano metodológico esta teoría propone que para rastrear una red es necesario seguir las huellas de cada uno de sus actores, ya que estas denotan una multiplicidad de conexiones, que pueden ser estudiadas en cualquier momento; pero una vez que inicie su rastreo, el investigador debe estar pendiente de observar su trayectoria, porque existen actores y conexiones que van desapareciendo conforme su actuación va decayendo en la red y pasan a un segundo plano en el análisis (Albornoz et al. 2012).

Otro factor del cual merece enfocarse es la agencia de los actores; entendida como la capacidad de actores humanos y no humanos de actuar y transformar situaciones (Latour 1999); Complementando a lo antes citado; Albornoz, Bustamante, Jiménez (2012) consideran

que los actores: dentro de una explicación siempre hacen algo, inciden de algún modo en un estado de las cosas.

En otras palabras, al ser las redes un conjunto de actores humanos y no humanos, la acción u omisión de alguno de estos puede dar explicación de un proceso; es por esta razón, que una de las características de la agencia es que no es para nada invisible, ya que siempre deja rastros observables y la otra es que puede criticar, descalificar y oponerse a otras agencias, por lo que es importante diferenciar si son intermediadoras<sup>6</sup> o mediadoras;<sup>7</sup> tanto la primera como la segunda característica puede ser comprobada empíricamente a través del ARS (Albornoz et al. 2012; Latour 1999).

En síntesis, las redes pueden ser comprendidas como el resultado de las asociaciones entre actantes (Latour 1999; 2008) y la TAR como una herramienta teórico-metodológica que se encarga de no solo el saber el ¿Por qué? de tal o cual acción o resultado, sino el cuestionarse el ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿dónde? de los actores, sus relaciones y el fenómeno a investigar, porque está consiente que muchas redes son híbridas, es decir, en ellas confluyen una diversidad de actores entre humanos, instituciones, artefactos, que establecen relaciones no convencionales y que tienen que ser traducidas por los investigadores.

Dichas relaciones deben tener un carácter simétrico y cada uno de los participantes tiene el mismo valor a la hora del análisis; esto contribuye, para que una vez que se establezca la parte metodológica, se rastree a todos los actores intervinientes dentro de la red y se identifique los vínculos y narrativas que generaron y toda la historia detrás de ello, que puede relatar el ¿cómo se crearon?, ¿cómo interactúan? , ¿cómo se estableció cierta jerarquía entre ellas?, quién es su vocero?, entre otras cuestiones.

---

<sup>6</sup> Albornoz et al. caracterizan al intermediario como la coordinación que acontece entre los actores, conforme la forma y sustancia de la relación establecida -artefactos, seres humanos, etc.- (2012, 22).

<sup>7</sup> Albornoz et al. caracterizan al mediador como el transformador, traductor, modificador, distorsionador de símbolos que se dirigen a otros participantes (2012, 22).

Una vez descrito el método es momento de empatarlo con la técnica, que es el teorema de grafos. Esta técnica es conocida por ser la forma más básica para representar actores y sus relaciones. La representación se produce a partir de una gráfica que denota la unión de un conjunto de actores y relaciones en una matriz y sus elementos fundamentales son: los nodos – que representan a los actores- y las líneas -que representan a las relaciones de interacción, comunicación, colaboración (Wasserman y Faust 1994; Sanz 2003).

Así como existe una multiplicidad de actores, existen diferentes tipos de redes entre las que destacan: las redes de modo-uno, modo-dos y múltiples; en la primera, todos los participantes de la red se centran en un conjunto; en la segunda existe un conjunto de participantes y una de eventos y a este tipo de red se la conoce como redes de afiliación; la tercera, son múltiples actores y múltiples eventos (Sanz 2003, 26).

Con respecto a la matriz<sup>8</sup> de relaciones, representada por sociogramas -grafos-, se usan para operacionalizar los diagramas de actores -puntos- y las relaciones -líneas pares-; sirven para estudiar las relaciones entre actores -estas pueden ser positivas o negativas-, cuantifica y evaluar los vínculos -proximidad entre nodos-; pero lo que no resuelve, es cuantificar los atributos de los actores (Wasserman y Faust 1994).

La matriz cuenta con filas y columnas que inscriben cada uno de los actores en las celdas, que sirven para verificar la existencia -ponderada con 1- o inexistencia -ponderada con 0- de relaciones entre actores. Si las celdas contienen actores -1-, la matriz es completa; y si no contiene -0-, la matriz es vacía. Esta información permite definir el tipo de gráfico y observar la estructura de la red, con sus respectivas propiedades (Wasserman y Faust 1994).

Otro componente que favorece el grafo es la notación algebraica, que compara y contrasta medidas: derivadas, compuestas de relaciones; analiza las relaciones: múltiples, algebraicas y

---

<sup>8</sup>“(…) formas alternativas para representar y resumir la información de las redes; contienen la misma información que el gráfico, pero es más útil para el análisis en computadoras. Estas son empleadas por la ARS para definir y calcular y son pieza clave para paquetes de análisis (...)” (Wasserman y Faust 1994,94)

el rol de las estructuras. Las notaciones del grafo y la sociometría son esquematizadas en paquetes informáticos, que procesan, calculan las medidas y elaboran la representación gráfica de la red. El grafo demuestra el número de actores, relaciones, estructura y atributos de la red (Wasserman y Faust 1994).

El paquete informático que se utiliza es el *Gephi*, proyecto informático abierto que tiene el objeto de mostrar las estructuras de las redes y realizar gráficos extensos; por medio de la visualización del gráfico se incrementa la percepción por parte del analista de descubrir los atributos de la estructura de la red y sus nodos. Utiliza modelos 3D para retratar cualquier tipo de red en gráficos en tiempo real y jugar modificando los colores, tamaños de los nodos y asistas; que, a través de cálculos algebraicos internos, develaran ciertas medidas que interesan al investigador (Bastian et al. 2009).

Para operacionalizar el Análisis de Redes Sociales en el Gephi y poder interpretar los gráficos, es indispensable que se defina las medidas, que contribuyen a establecer la estructura de la red y también la agencia de los actores en la red. Las medidas a utilizarse son: grado -degree-, densidad -*density*-, centralidad -*centrality*- y proximidad -*closeness centrality*-.

El grado es la medida que considera el número de actores que están unidos directamente con un actor, pero no explica sobre la importancia del actor en la red. Respecta el grado normalizado, que es la proporción de las relaciones reales, sobre el total de relaciones posibles (Wasserman y Faust 1994; Sanz 2003). La densidad es la medida que relaciona el volumen de interconexiones efectivamente posibles, permiten identificar subgrupos cohesivos de una red más amplia. Esta mide la cohesión de la red por medio de la distancia geodésica que separa a sus miembros (Vivas 2001).

Por un lado, la centralidad próxima, es la medida para saber qué tan cerca se encuentra un actor del conjunto de actores; es decir, el número de pasos que tiene un actor en la red. Se pondera a nivel de pasos -distancia-. Su cálculo mide la independencia del actor con respecto a otros y complementa a la medida del grado. Por otro lado, la centralidad mediación, es la

medida que observa nivel en la que otros actores pasan por medio de un actor central, para comunicarse con los demás (Sanz 2003).

Tabla 1.3. Medidas para el análisis de redes sociales

Medida	Definición	Fórmula
GRADO -degree-	Nivel de comunicación -directa- entre los actores; es decir, cuantos actores se comunican con el actor.	$CD(n_i) = \sum X_{ij}$
DENSIDAD -density-	Son el número de vínculos existentes entre nodos, con respecto al número de máximo de nodos, si todos estuvieran conectados directamente	$den = \frac{2L}{n(n-1)}$ L es el número de líneas n el número de nodos
CENTRALIDAD - MEDIACIÓN -Betweenness-	Medida que denota el nivel en que otros actores deben pasar a través de un actor focal para comunicarse con el resto de los actores. La mediación sintetiza, por su parte, el control que cada uno de los actores tiene de los flujos relacionales en el conjunto de la red. Entre valores más altos de mediación más centrales los actores.	$C_B(K) = \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n (g_{ij}(k)/g_{ij})}{n^2 - 3n + 2}$ Esto para todos los puntos no ordenados, i,j,k, donde $i < j$ , n es el número de nodos de la red y $g_{ij}(k)$ es el número de geodésicas (camino más cortos) entre i y j, que pasan por k. Por tanto si k está en el camino más corto del par (i,j), K tiene alta centralidad-mediación.
CENTRALIDAD PROXIMIDAD -Closeness-	Nivel de conexiones -directa- entre un actor, con respecto con los demás miembros de la red.	$RC(i) = \frac{1}{(n-1) D_{i+}}$ $D_{i+}$ es la suma de las distancias desde i a todos los demás puntos, que puede ser representado como la suma de las filas i de la matriz de distancias D. $D_{i+} = \sum_{j=1} D_{ij}$

Fuente: (Adaptado de Domingo Bruzonne 2019; Luis Sanz 2003)

Con respecto al tipo de investigación ésta es de carácter explicativa ya que el objeto ulterior es mostrar la relación existente entre el cambio de la estructura de la red y el resultado de política, que en este caso es una calibración de los instrumentos en la política penitenciaria

ecuatoriana. Por consiguiente, es necesario utilizar teorías fuertes que permitan realizar una aplicación y descripción clara del problema a tratarse (Yin 2003).

Para poder testear la hipótesis es necesario utilizar ciertas herramientas que permitan comprobar o denegar lo propuesto por este estudio; para probar el cambio de la estructura de la red y el cambio de los instrumentos, se ha optado por realizar una comparación entre dos temporalidades diferentes tanto de la red, como los instrumentos; en otras palabras, se compara la estructura de la red de la política penitenciaria ecuatoriana anterior al 2007 y la red posterior a 2007, hasta 2017; y lo mismo se realiza con los instrumentos que se han agrupado en la tipología NATO, creada por Christopher Hood (1986).

Esta taxonomía compuesta por cuatro instrumentos -nodalidad; autoridad, tesoro y organización- permite identificar el cambio tanto organizativo, como legal que atravesó el Ecuador durante los periodos descritos. Para recolectar la información se realizó entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de gobierno que pertenecieron al Ex Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos y que siguen operando en la actual Servicio Nacional de Atención Integral de Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescencia como: la Especialista Cecilia Benalcázar del actual SNAI; Abogado Gustavo Peñafiel, Coordinador de la UAT Quitumbe; el Abogado Víctor Jácome, Director de Régimen Cerrado del SNAI y al Doctor Santiago Arguello, ex Coordinador General de Planificación y Gestión Estratégica del SNAI.

Adicionalmente, se realizó un levantamiento de la información y rastreo de los actores, instrumentos a través de la revisión y búsqueda de bibliografía -textos legales, informes de organismos internacionales, informes de la Defensoría Públicos, Diagnósticos de la Dirección Nacional de Rehabilitación, entre todos-en las entidades mencionadas y por medio de los entrevistados, porque no existe un repositorio documental que contenga información relacionada.

## **Capítulo 2. Política de Rehabilitación Social Ecuatoriana**

### **2.1. Contexto de la política de rehabilitación social**

La privación de la libertad surge en el siglo XVIII en Europa, como mecanismo implementado por el Estado para garantizar el orden social y como práctica dirigida a reeducar a las personas que transgreden la ley; por medio de estos mecanismos se abandonan viejas prácticas de administración de justicia como las torturas físicas y espectáculos públicos, caracterizados por sus prácticas sanguinarias e inhumanas (Arguello 1991).

Desde esa perspectiva, el sistema penitenciario nace como un medio de control social, en el que la prisión genera y ejerce presión, se muestra como advertencia y prevención para controlar las conductas sociales (Arguello 1991); constituyendo al encierro como una consecuencia del poder disciplinario y como mecanismo para prevenir las conductas antisociales (Foucault 2002).

El poder disciplinario requiere una arquitectura que le permita articular y ejecutar un poder de vigilancia permanente que se concentre sobre las relaciones (Foucault 2002, 176). La estructura arquitectónica circular cerrada, compleja y perfectamente jerarquizada que se adopta para ese fin es el panóptico (Carranza 2009).

Como modelo arquitectónico de prisión, el panóptico fue propuesto por Jeremy Bentham a finales del siglo XVIII. Dicha arquitectura facilitaba el control absoluto de la prisión desde un solo punto o torre de vigilancia, permitía observar la totalidad del interior; controlando indirectamente el comportamiento de los reclusos y garantizando el encuentro entre el prisionero y el poder estatal a través de la punición (Carranza 2009, 20).

El contexto histórico que ha rodeado al sistema penitenciario ha sido de crisis continuada a pesar de los innumerables esfuerzos que realizan los Estados, lo que hace necesario persistir en la tarea de alcanzar sistemas de justicia más justos y atender a todos los involucrados, presos, funcionarios, familias, con dignidad y en respeto por sus derechos (Carranza 2009, 20).

Uno de los obstáculos a sortear es el alto índice de hacinamiento y la falta de infraestructura, que no permiten atender a la integridad y dignidad; aspectos como la atención en salud, alimentación, formación se brindan mínimamente, lo que muestra también las dificultades de las autoridades para garantizar los derechos fundamentales o en algunos casos, ellas mismas se ven inmersas en contextos de corrupción (Carranza 2009, 20).

La historia de los derechos humanos ha sido un ejercicio de conquista de libertades frente al poder, que sigue teniendo vigencia en la actualidad y que cobra sentido con las PPL. Estos derechos humanos para las PPL están restringidos para resguardar el orden público y la armonía social. De lo que se trata entonces es de proteger a la persona privada de la libertad dentro de los límites de la pena y la norma penitenciaria.

Como se puede apreciar el reconocimiento de los derechos fundamentales a las personas privadas de la libertad se mantiene, de ahí que la vida, la salud, la educación, la integridad y sobre todo la dignidad son indiscutibles e inaplazables en su atención. Sin embargo, la realidad del sistema carcelario genera situaciones de control y autoridad que hacen vulnerables a esta población ya que corren el riesgo de ser sometidas a tratos inhumanos.

El sistema carcelario de Ecuador en su origen constituyó un proceso improvisado en tanto que su institucionalización respondía a la dinámica de la época; en efecto, algunas prisiones surgieron a partir de la adecuación de casas donadas. Históricamente la dinámica institucional penitenciaria ecuatoriana no ha estado ajena al hacinamiento, amotinamientos donde las PPL, reclaman mejores condiciones en las prisiones y reivindicaciones en el campo legal (Pontón y Torres 2007).

Los Centros de Rehabilitación social constituyen en Ecuador la política donde se articulan el Estado, el derecho y la nación en los sistemas penitenciarios. Para esto, el Estado presenta una estructura organizativa y los principios que han de concretar los objetivos a alcanzar con respecto a las normas a aplicar en el ámbito de la ley, es decir la ejecución de las penas privativas en conformidad con el Código Penal (Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación 2006).

El tratamiento y rehabilitación integral de los internos, incluyendo su control post-carcelario y la conformación de los organismos directivos de ahí que el propósito del Sistema Penitenciario es “rehabilitar” lo que significa la promoción de la “reincorporación de los sujetos a la sociedad (Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación 2006, 3-4).

### **2.1.1. Contexto internacional**

Según la definición aportada por la Oficina del Alto Comisionado, los derechos humanos:

(...) son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles (Naciones Unidas 2015, 15).

Adicionalmente, estos derechos se encuentran respaldados por la ley a través de tratados, el derecho internacional, consuetudinario y el derecho internacional, que garantiza que los Estados acaten, e incluyan en sus constituciones la promoción y protección de los derechos humanos.

Desde este contexto de Derechos Humanos, las normas internacionales que protegen a las PPL son de cumplimiento estricto y obligatorio para los países y los funcionarios a cargo de las instituciones penitenciarias los cuales pueden ser sujeto de escrutinio por parte de la comunidad internacional. De ahí que los Estados han de garantizar los derechos humanos de las PPL, que sean tratadas con respeto y dignidad al interior de los establecimientos penitenciarios en tanto que son personas titulares, es decir en igualdad de condiciones, con los mismos derechos que son reconocidos a todos los ciudadanos (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2015).

Según la Resolución 1/8 de la OEA, las PPL han de recibir trato humano, y no discriminación, igualdad, libertad personal, principio de legalidad, debido proceso legal, control judicial y ejecución de la pena, petición y respuesta. También están los derechos a las condiciones de privación de la libertad en relación a los derechos y restricciones; el ingreso,

registro y examen médico, traslados; alimentación y agua potable, albergue, condiciones de higiene y vestido.<sup>9</sup>

En la concepción de la aplicación de la pena se asume la rehabilitación del delincuente y los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, por esto, los gobiernos tienen la obligación jurídica de atender a los lineamientos establecidos en los tratados internacionales, brindando la debida protección y promoción de los derechos humanos a las PPL. En este sentido, todos los Estados, incluido Ecuador han suscrito los tratados internacionales e incluido en sus Constituciones la defensa de los derechos humanos, la justicia, mejorar la calidad de vida de las PPL, pero aún sigue siendo una tarea pendiente a garantizar (OEA 2018).

Este escenario de no protección a los derechos humanos se ratifica y da cuenta del contexto generalizado de la situación de las PPL en los países de América Latina y el Caribe a través del Seminario Internacional de Profundización y Evaluación del Programa de Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales realizado entre el 2005 y 2009 donde expresan algunas recomendaciones que dan cuenta de las problemáticas que aún sostiene el sistema carcelario en la región.

Dichos seminarios constituyen el contexto internacional e indican las acciones a emprender, pronunciadas también por organismos internacionales a través de normatividades reconocidas por los países pero que persisten y se constituyen en urgencias que atender. Dentro de las cuales, este estudio, destaca la necesidad de establecer políticas públicas integrales que atiendan el desempleo, la educación, la salud, vivienda, así como una justicia penal transparente y justa, donde la prisión sea el último recurso; acceso a la justicia para las personas privadas de la libertad mediante el fortalecimiento de las Defensorías Públicas,

---

<sup>9</sup> Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 1/08. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.

fortalecimiento de las instituciones encargadas del control y monitoreo de las condiciones de reclusión.

También la eliminación de la sobrepoblación y hacinamiento en cumplimiento del derecho internacional y las constituciones de los países, así como implementar estrategias que eviten la reaparición del hacinamiento a través de políticas de reducción del uso exagerado de la prisión, programas de mantenimiento o sustitución de los establecimientos penales para alcanzar como mínimo los estándares previstos en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. Es necesario la implementación de la carrera penitenciaria; el desarrollo de programas de educación primaria, secundaria, tecnológica y universitaria para el personal privado de la libertad, entre otras (Carranza 2009).

De esta forma, las Naciones Unidas establecen un modelo penitenciario de derechos y obligaciones, con estándares y normas referidas a la política criminal, a la prevención del delito, a las víctimas del delito, a los policías, jueces, defensores, el ministerio público, la justicia penal juvenil, entre otros (Carranza 2009).

### **2.1.2. Contexto ecuatoriano**

El Estado ecuatoriano afianza un proceso democrático en 1979, después de varios años de regímenes autoritarios y de inestabilidad política, aunado a reformas agrarias en 1964 y 1973, que pusieron fin al sistema de haciendas y de grandes propiedades rurales. Este proceso se ve favorecido por los ingresos generados por las exportaciones de petróleo que permitieron contar con recursos para ejecutar inversiones en infraestructura, acelerando la urbanización del país; sin embargo, el proceso de transición es irregular ya que durante el periodo de 1979 y 2006, Ecuador tiene once presidentes de la República (Fontaine y Fuentes 2011).

Durante la transición que vive Ecuador se reforma la Constitución y se presenta un plebiscito en 1978, dando así origen a una nueva Constitución política que comenzó a regir a partir del 10 de agosto de 1979 (Sánchez 2008). Esta Constitución incluía mejoras en los niveles de representación, alternancia, renovación de actores políticos, concedió el derecho de voto a los

analfabetos, y un control entre las funciones ejecutiva y legislativa. (Fontaine y Fuentes 2011).

La década de los ochenta continúa la inestabilidad política que pone en evidencia la fragilidad del sistema democrático con una gran polarización entre los actores sociales y una crisis económica del sistema bancario que llevaron a la dolarización de la economía ecuatoriana; contexto que planteó la discusión sobre una nueva Constitución que se redactaba después del golpe de Estado en contra del gobierno de Abdalá Bucaram (Fontaine y Fuentes 2011).

Esta Constitución política de 1998, aunque mantuvo el distrito electoral en la provincia y los partidos políticos continuaron ejerciendo el rol de actores políticos, la Constitución aportó derechos colectivos a los pueblos indígenas y a los ciudadanos para garantizarles un medio ambiente sano, la legalización de instituciones como la Defensoría del Pueblo, el *hábeas data*, el recurso de amparo, así como disposiciones para prevenir la corrupción; un enfoque que generó una modernización del Estado (Fontaine y Fuentes 2011).

En los años siguientes, 1999 y 2000, Ecuador se ve sumida en una crisis financiera y económica sin precedentes que genera desestabilización por la polarización, la fragmentación regional, demandas regionales a un gobierno sitiado, aunado a paralizaciones y protestas sociales, lo que condujo a la salida del presidente Abdalá Bucaram y se concretara la dolarización con el vicepresidente.

En la siguiente elección presidencial asume el gobierno Lucio Gutiérrez, inicialmente, con apoyo de las nacionalidades y pueblos indígenas, pero alejándose de esta alianza dicho presidente asumió una posición política neoliberal que lo colocaban en la disyuntiva entre “satisfacer las demandas de austeridad y prudencia fiscal que provenían de los organismos internacionales de crédito y por otro, satisfacer las demandas de poder” (Fontaine y Fuentes 2011).

En los años siguientes, Ecuador continúa con gobiernos breves, de un poco más de dos años, debido a la presencia de partidos y movimientos políticos que buscaron sus intereses

particulares sin capturar un liderazgo o una representación nacional, dejando de lado los intereses de las minorías e impidiendo la formación de acuerdos y coaliciones políticas duraderas. Este contexto adverso para el ejercicio de la gobernabilidad “(...) condujeron al electorado hacia el apoyo de opciones anti partidos y antisistema encarnado en la figura de Rafael Correa” (Fontaine y Fuentes 2011).

Con Rafael Correa se llega a un cambio político, surgido del contexto descrito donde Ecuador abandona un enfoque neoliberal y pasa a ser un gobierno progresista, que favorece el regreso de políticas nacionalistas y el fortalecimiento de la intervención estatal. Este giro progresista no sólo es del Ecuador, se extiende a América del Sur, donde se hace exigencias para atender el empleo, la pobreza y la exclusión. Nuevos gobiernos surgen en Venezuela con Hugo Chávez, Lula Da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Michele Bachelet en Chile, entre otros.

Alianza País, conformado por organizaciones sociales y políticas, redes de actores sociales y comités familiares, logran hacer que Rafael Correa gobierne a Ecuador por más de 10 años (2007- 2017). Bajo el gobierno del presidente Correa se instala una Asamblea Constituyente para la elaboración de una nueva Constitución que se consolida en el 2008.

Algunos de los factores que influyeron, señalan los analistas, estaría en relación a una estrategia de poder populista y “plebiscitario”, donde se da una personalización del poder, un favorecimiento de la inversión social gracias al auge excepcional de los precios del petróleo y un ejercicio del poder sobre espacios públicos no regulados en “tono provocador”.

Uno de los cambios centrales de esta nueva Constitución está en el hecho de garantizar la estabilidad de la gobernabilidad, ya que con la reforma política de la “buen vivir”, se reduce la partidocracia tradicional, lo que garantizó a Correa su reelección, la asignación de nuevas funciones al Congreso, el poder ejecutivo comienza a tener poder para disolver la Asamblea Nacional. Adicionalmente, el poder judicial, a partir de la Constitución de 2008, se encuentra integrado por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional (Fontaine y Fuentes 2011).

También a partir de esta Constitución se asignan funciones estatales, en el ámbito electoral al Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral; y en el ámbito del control social al Consejo de Participación Ciudadana y de Control Social, la Defensoría del Pueblo, El fiscal general del Estado y las superintendencias. Todas estas funciones se articulan alrededor del Consejo de Estado, integrado por los cinco poderes y presidido por el jefe del ejecutivo (Fontaine y Fuentes 2011).

Con relación al sistema penitenciario ecuatoriano, históricamente “la cárcel no ha cumplido con la función de resocializar a las personas que han cometido un delito” y las discusiones y reflexiones que han surgido “no cuestionan ni critican la existencia misma de la institución penitenciaria” (Núñez 2006).

De ahí que situaciones de hacinamiento, sobrepoblación, violencia, entre otros forman parte de las problemáticas que viven las personas privadas de la libertad. La orientación del sistema carcelario ha sido fundamentalmente en términos jurídicos de los mecanismos de excarcelación y a partir del 2002, se comienzan a liberar estos mecanismos, lo que genera un aumento en la población carcelaria.

El aumento del hacinamiento en las cárceles se explica en un primer momento por la implementación de la política antidrogas definida por Estados Unidos a inicios de 1980, de ahí que un gran número de personas privadas de la libertad se encuentra por delitos relacionados con drogas ilegales, siendo menor el número de internos ecuatorianos en comparación con internos de otras nacionalidades (Carranza 2012)

Las mediciones aportadas por el estudio en el periodo de 2005-2007 y el 2011, nuestro país supera la densidad por cien plazas, es decir en ambas mediciones se da una superpoblación por encima de 100, respectivamente 161 y 146, generando problemáticas relacionadas con el hacinamiento, la violencia, los motines de presos, los paros de funcionarios, entre otros (Carranza 2012).

Una razón del aumento de la población carcelaria, se debe al crecimiento del índice de criminalidad y las políticas “que promueven un mayor uso de la justicia penal y la prisión” (Carranza 2012, 37), así como un número de personas privadas de la libertad que no tienen condena y que suelen pasar un tiempo en la cárcel.

Algunas de las causas que pueden explicar esta situación se debe al complejo sistema de mecanismos procesuales, la tramitación, entre otros. (Carranza 2012). El siguiente cuadro muestra el comportamiento de algunos países de la sobrepoblación penitenciaria entre 1999-2002 y el periodo entre 2005 – 2007.

Tabla 2.1 . Sobrepoblación Penitenciaria en países de América Latina

País	1999-2002			2005-2007		
	Capacidad	Población existente	Densidad x 100 plazas	Capacidad	Población existente	Densidad por 100 plazas
Argentina	31.897	37.543	118	49.322	46.263	94
Bolivia	4.959	8.057	162	3.711	7.682	207
Colombia	39.591	54.034	136	52.435	61.133	117
Chile	23.855	33.635	141			
Ecuador	6.831	7.859	115	7.518	12.081	161

Fuente: Adaptado de Carranza Elías 1999.

En efecto, en el Informe de Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente -ILANUD- (2009) frente a la pregunta sobre cuáles serían los cinco principales problemas que afectan a los sistemas penitenciarios, se evidencia que se sostienen los ya identificados previamente en el 2005 a saber: falta o debilidad del debido proceso ya que se dan retardos o falta de defensa sobre todo en la fase de cumplimiento penitenciario, violencia entre las PPL por la falta de gobernabilidad de los establecimientos, ausencias de política respecto de personas en situación de vulnerabilidad en el régimen penitenciario, pervivencia de tratos crueles, inhumanos y degradantes

En Ecuador la situación de las personas privadas de la libertad presentaba una triple condición adversa ya que éstas se encontraban sometidas a la corrupción del sistema penitenciario,

dependían económicamente de la familia y eran sujetos de una violación sistemática de los derechos humanos, vivían en un ambiente en que no era posible garantizar la protección frente al maltrato y al acoso.

De ahí que la sobrepoblación, la violencia o el hacinamiento reflejan la crisis del sistema carcelario y ponen en evidencia la violación sistemática de los derechos humanos y desconocen las posibilidades de la rehabilitación social, en este sentido, el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos propone un Sistema Integral de Atención a PPL, con la finalidad de brindar destrezas, habilidades y condiciones que garanticen sus derechos, cumplimiento de sus obligaciones (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2009).

## 2.2. Política de rehabilitación social de 1998 a 2006- Matriz Nato

Tabla 2.2 . Instrumentos de la política de rehabilitación social periodo 1998-2006

<b>NODALIDAD</b>	
Informes- planificaciones- evaluaciones, publicidad que el Estado ha socializado para dar cuenta de la Política	
El sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe sobre la Dirección de Centros de Rehabilitación Social</li> <li>- Sistema Penitenciario en Cifras (población penitenciaria-capacidad- presupuesto- personal penitenciario).</li> </ul>
Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras 1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe sobre la Dirección de Centros de Rehabilitación Social</li> </ul> Sistema Penitenciario en Cifras (población penitenciaria-capacidad- presupuesto- personal penitenciario).
Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras. Boletín Estadístico 2000. Año de Jubileo en las Cárceles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe sobre la Dirección de Centros de Rehabilitación Social</li> </ul> Sistema Penitenciario en Cifras (población penitenciaria-capacidad- presupuesto- personal penitenciario).
Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras. Boletín Estadístico 2001.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe sobre la Dirección de Centros de Rehabilitación Social</li> <li>- Sistema Penitenciario en Cifras (población penitenciaria-capacidad- presupuesto- personal penitenciario).</li> </ul>
Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras. Boletín Estadístico 2002 Por la Renovación del sistema penitenciario.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe sobre la Dirección de Centros de Rehabilitación Social</li> </ul> Sistema Penitenciario en Cifras (población penitenciaria-capacidad- presupuesto- personal penitenciario).

Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras. Boletín Estadístico 2003-2004 DNRS.	- Informe sobre la Dirección de Centros de Rehabilitación Social Sistema Penitenciario en Cifras (población penitenciaria-capacidad- presupuesto- personal penitenciario).
Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras. Boletín Estadístico 2004-2005.	- Informe sobre la Dirección de Centros de Rehabilitación Social Sistema Penitenciario en Cifras (población penitenciaria-capacidad- presupuesto- personal penitenciario).
<b>AUTORIDAD</b>	
Tratados – Leyes- Convenciones – Decretos – Acuerdos Ministeriales –Estatutos	
Constitución Política del Ecuador.	- Constitución Política de Ecuador 1998. - El Ecuador es un Estado Constitucional de Derecho - En su Art. 3, Garantiza los derechos y libertades a los ciudadanos. - En el Capítulo cuarto. Del Régimen penitenciario, en su Art. 208 estipula el sistema penal y encierro buscan la educación del sentenciado y capacidad para el trabajo, para tener su rehabilitación y así reincorporarse a la sociedad. - Los centros de detención son públicos y administrados por funcionarios de gobierno, los cuales dotaran de recursos materiales e instalaciones para precautelar la salud. Solo son retenidos las personas con sentencia condenatoria.
Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social (1982-1999)	- Ley No. 95. Registro Oficial 282. Se modifica el nombre de Dirección Nacional de Prisiones por el de Dirección Nacional de Rehabilitación social y se modifica el nombre Dirección Nacional de Prisiones por el de Dirección Nacional de Rehabilitación Social, organismo encargado de coordinar el régimen progresivo y la ejecución de las penas. - Se crea el Consejo Nacional de Rehabilitación Social como organismo colegiado superior que determina las políticas penitenciarias y se cambia el nombre de cárceles y penitenciarías por Centros de Rehabilitación Social (CRS)
Reglamento al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social (2001)	- Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de Aplicación del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social. - Capítulo II. De la Dirección Nacional de Rehabilitación Social - Capítulo III. Del Sistema Penitenciario - Capítulo IV. Clasificación de los centros de detención - Capítulo V. Del ingreso, permanencia y progresión
<b>TESORO</b>	
Presupuestos asignados para la implementación de la política	
Presupuesto Financiero del sistema de cárceles	— Gráfico 1. Incremento presupuestario Sistema penitenciario 2000-2004. Gráfica 1. Incremento presupuestario del sistema penitenciario. (Núñez 2006, 5). Fuente: Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas. Presupuesto inicial y codificado.

Presupuestos asignados a la Dirección Nacional de Rehabilitación social	<p>— Año 1998. Presupuesto destinado es de 105'407.000.000 sucres.</p> <p>— Año 2001. Costo operacional del sistema carcelario-presupuesto 17'228.015 dólares. Gasto Corriente 10'771.000. Gasto Inversión 5'059.778</p> <p>— Año 2003. Alimentación internos, medicinas, sanitario, agua potable. Total 3.450.000.00</p> <p>— Año 2004. Alimentación internos, medicinas, sanitario, agua potable. Total 4.161.345.00</p> <p>— Año 2005. Alimentación internos, medicinas, sanitario, agua potable. Total 6.588.615.53</p>
<b>ORGANIZACIÓN</b>	
Organismos y entidades a cargo	
Consejo Nacional de Rehabilitación (CNRS)	- Encargada de definir las políticas de Estado en materia de rehabilitación social.
Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS)	- Organismo dependiente del Consejo Nacional y constituye la unidad ejecutiva superior de la política penitenciaria encargada de garantizar la seguridad al interior de los Centros de Rehabilitación, tanto al interno como al sistema de administración. Marzo 13 de 2006. Institución con personería jurídica de derecho público, con autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera. Es la encargada de la rehabilitación de las PPL. Tiene una infraestructura que permite la custodia de estas personas pasen un proceso de rehabilitación para lograr su desarrollo humano y la reinserción de ellos en la sociedad.
Policía Nacional	- Guías Penitenciarios
Congreso Nacional	- Institución encargada de expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.
Ministerio Público	- Institución que dirigía y promovía la investigación penal, vigilaba el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y formaba parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.
Ministerio de Gobierno	- Ministerio encargado de cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos de la Policía Nacional
Instituto de Criminología de la Universidad Central	- Instituto colegiado que formaba parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.
Defensoría del Pueblo	- Promover o patrocinar el hábeas corpus y la acción de amparo, defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales de la constitución.
Corte Suprema de Justicia	- Corte de casación que formaba parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.

Fuente: Trabajo investigativo

### 2.3. Política de rehabilitación social de 2007 a 2017

Tabla 2.3. Instrumentos de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017

<b>NODALIDAD</b>	
Informes- planificaciones- evaluaciones, publicidad que el Estado ha socializado para dar cuenta de la Política	
Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) Planificación para la Revolución Ciudadana	- Esta herramienta tiene la finalidad establecer una hoja de ruta para el desarrollo político, económico y social del país y la consecución de políticas públicas. Dentro de sus doce objetivos, el que atañe a este estudio es el fomentar el acceso a la Justicia (N. 12).
Plan Nacional de Desarrollo Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.	- Plan Nacional para el Buen vivir 2009-2013. Las revoluciones planteadas son: Revolución constitucional y democrática; Revolución ética; Revolución económica, productiva y agraria; Revolución social; Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana. El Buen Vivir se construye desde la igualdad y justicia social y desde el reconocimiento, la valoración y el diálogo de los pueblos y de sus culturas, saberes y modos de vida.
Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)	- Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Representa una postura política y constituye la guía de gobierno para aplicar en los próximos cuatro años.
Plan Nacional de Seguridad Integral (2014-2017)	- Esta agenda se establece con miras a un trabajo interinstitucional en temas de justicia, seguridad, bienestar colectivo entre el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos, y Cultos, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, entre otras instituciones.  - En lo concerniente al sistema de rehabilitación, impulsa la profesionalización del modelo integral penitenciario con el fin de rehabilitar y reinsertar a los privados de la libertad, a través de mecanismos interinstitucionales que apoyen al ente rector de la política.
Rendición de cuentas. Defensoría (2012-2013)	- La Defensoría Pública equilibra el sistema de justicia. En el 2007, el gobierno del presidente Correa crea la Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal para ejecutar las políticas y acciones para organizar, implementar y dirigir las actividades defensa pública de los detenidos en los centros de rehabilitación social en el país.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A la fecha se reportaba más de 18.000 PPL a nivel nacional, de los cuales el 69% no tenía sentencia y el 60 % de ese mismo total no tenía abogado. La investigación de la Unidad evidenció la necesidad de cumplir con las garantías constitucionales y con los tratados y convenios internacionales de derechos humanos a los que el Ecuador está suscrito.</li> </ul>
Revista Institucional de la defensoría Pública del Ecuador (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defensa y Justicia. Abril 26 de 2017. Esta edición de la revista Defensa y Justicia tiene como artículo principal una mirada a la situación carcelaria en la región, caracterizada por la violencia y el hacinamiento que pone en riesgo la vida de las personas que están bajo la responsabilidad del Estado.</li> <li>- En el caso de Ecuador, la Defensoría Pública ha realizado una investigación sobre el grado del conocimiento legal y el ejercicio de derechos en los centros de privación de libertad. Se reconoce el avance en cuanto a infraestructura, no obstante, todavía es necesario trabajar en el conocimiento de los derechos que tienen las PPL para garantizar su exigibilidad.</li> </ul>
<b>AUTORIDAD</b>	
Tratados – Leyes- Convenciones – Decretos – Acuerdos Ministeriales –Estatutos organizaciones	
Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela) - ONU (1955 y su última modificación 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asamblea General. Resolución 70/175. La primera parte de las reglas trata de la administración general de los establecimientos penitenciarios y es aplicable a todas las categorías de reclusos. La segunda parte contiene disposiciones que solo se aplican a las categorías especiales de reclusos.</li> <li>- Principios Fundamentales: Regla 1. Trato digno a recluso; 2. No habrá discriminación; 3. La prisión y afectación al derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad; 4. La pena como medida para proteger y disuadir el delito y 5. Régimen penitenciario.</li> </ul>
Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de personas privadas de la libertad en las Américas. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promulga: trato humano, igualdad y no discriminación, libertad personal, principio de legalidad, debido proceso legal, control judicial y ejecución de la pena, petición y respuesta; además los derechos a las condiciones de privación de la libertad como: derechos y restricciones; ingreso, registro y examen médico y traslados; alimentación y agua potable, albergue, condiciones de higiene y vestido.</li> </ul>
Decreto Ejecutivo No. 441	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicado en el registro oficial No. 121, el 12 de julio de 2007, donde se declara Estado de emergencia Penitenciario.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disposición de medidas a remediar las graves y apremiantes deficiencias. Conformación de la Unidad Transitoria de Gestión, dependiente y adscrita a la Presidencia de la República para el impulso, temporalmente, el servicio de Defensoría hasta que se expida la Ley Orgánica de la Defensoría Pública Nacional por parte del Congreso Nacional.</li> </ul>
Decreto Ejecutivo No. 585-A	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicado en el registro oficial No. 168, el 12 de septiembre de 2007. Dispone la fusión de DNRS y UTGE al Ministerio de Justicia, quién regirá la política penitenciaria.</li> </ul>
Decreto Ejecutivo N.-748 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto presidencial de creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y nombramiento del ministro. Decreto No. 748 del 14 de noviembre de 2007.</li> <li>- Decreto presidencial 748 del 15 de noviembre de 2007.</li> <li>- Artículo 176. Determinar funciones y facultades del Ministerio a su cargo; cumplir con los objetivos de mejoramiento en la prestación de las instituciones del sector justicia, apoyar la Función Judicial y al Ministerio Público en la búsqueda de solución a los conflictos que se generen en los centros de rehabilitación social y demás conflictos judiciales; coordinar, ejecutar y monitorear los programas y proyectos de las diversas entidades involucradas en el sistema de rehabilitación social.</li> <li>- Vigilar en todo el país que el sistema penitenciario ecuatoriano no entre en crisis por la sobrepoblación penitenciaria, que ponga en riesgo la integridad física y psíquica de los internos; administrar los Centros de Internamiento de Adolescentes; llevar un registro estadístico de los internos en los diversos Centro de Rehabilitación Social y de Internamiento de Adolescentes del país.</li> </ul>
Decreto Ejecutivo No. 922	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicado en el Suplemento de Registro Oficial 282, el 20 de febrero de 2008. Ordena renovar el estado de emergencia del Sistema Penitenciario.</li> </ul>
Decreto Ejecutivo No. 1032	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicado en el registro oficial 329, 18 de abril de 2008. Ordena renovar el estado de emergencia del Sistema Penitenciario.</li> </ul>
Reglamento de los Centros de Confianza de la DNRS. (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agosto 7 de 2007. Las casas de confianza son instituciones que se caracterizarán por mantener un régimen de salidas reglamentadas y en contacto con el entorno social más amplio que el régimen cerrado, partiendo con criterios de asistencia, control y de seguridad sustentada. Están destinadas a los internos que hayan cumplido con normas y requisitos establecidos</li> </ul>

	<p>en la ley, y cuya conducta permite pronosticar su integración a la sociedad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En este sistema se planificarán y se elaborarán programas de asistencia social y familiar, psicológica, actividades de carácter educativo, formativo y cualquier otra que permitan continuar con la preparación de los internos para su reinserción en la sociedad.</li> </ul>
Reglamento de Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agosto 20 de 2008. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.</li> <li>- Art. 1. Conformación del Comité Ejecutivo de la Unidad.</li> <li>- Art. 2. Funciones del Comité Ejecutivo</li> <li>- Capítulo II. Contrataciones de Emergencia</li> </ul>
Constitución Política del Ecuador (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Constitución Ecuatoriana se auto determina como un Estado constitucional de derechos, lo que implica la garantía y el goce efectivo de los derechos establecidos por su cuerpo, instrumentos internacionales, dentro de los que destacan salud, educación, salud, alimentación, seguridad social y el agua.</li> <li>- El Art. 35 del Capítulo tercero, Derechos de las personas y grupos prioritarios estipula a las personas privadas de la libertad, como uno de los grupos que recibirán atención prioritaria.</li> <li>- Dentro de la sección octava, personas privadas de la libertad, Art. 51 se reconoce las libertades de los privados de la libertad, a no ser sometidos a aislamiento por sanciones, a comunicarse con sus familiares, abogados y autoridad judicial sobre el trato durante su tiempo en privación de la libertad.</li> <li>- Contar con recursos para mantener su salud, educarse, producir, recrearse y tener un trato diferencial a las personas que por su condición lo requieran.</li> <li>- En el Art. 62, capítulo quinto, Derechos de participación Art. 61, se les faculta sus derechos políticos y civiles.</li> <li>- En el Art. 75, capítulo octavo, Derechos de protección, se le garantiza el derecho a la justicia; Art 76, respeto al debido proceso; el Art. 77, se respeta las garantías básicas a quien sea privado de su libertad.</li> <li>- Sección tercera, Acción de hábeas corpus, Art. 89, procedimiento para el hábeas corpus.</li> <li>- Sección décimo tercera, Rehabilitación Social. Art. 201, objetivo del sistema de rehabilitación social es la rehabilitación integral de los sentenciados penalmente para reinsertarse en la</li> </ul>

	<p>sociedad, protegiendo sus libertades y garantizando sus derechos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 202, se establece un organismo técnico que evalúa la eficacia de las políticas, administra los centros y fija los estándares de evaluación del sistema. La dirección del organismo de rehabilitación se integra por representantes del Ejecutivo -ministro-, elegido por presidente, por el personal técnico, de seguridad.</li> <li>- Art. 203, el sistema se rige por sanciones con penas privativas de la libertad, mediante sentencias ejecutoriada dentro de centros de rehabilitación social y detención provisional; se establecerán programas educativos y de capacitación educativa, laboral, producción, artesanal, etc.</li> </ul>
<p>Código Orgánico Integral Penal – COIP (2014).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atiende al nuevo contexto de transformación económica, social y política. La Constitución de 2008 imponía una revisión del sistema jurídico para cumplir con el imperativo de justicia y certidumbre. El anterior Código validado en el 2000 tuvo 14 reformas. Este Código hace una actualización doctrinaria de la legislación penal de una concepción excesivamente legalista a una nueva cultura penal y de fortalecimiento de la justicia penal.</li> <li>- Art. 6. Garantías en caso de privación de la libertad.</li> <li>- Art. 7. Las PPL se alojarán en distintas secciones de acuerdo a su sexo, orientación sexual, edad, razón de privación o necesidades especiales de atención.</li> <li>- Art. 9. Participación de las PPL es integral, individual y voluntaria.</li> <li>- Art. 11. Derechos de la Víctima.</li> <li>- Art. 672. Capítulo Segundo. Sistema Nacional de Rehabilitación Social.</li> <li>- Art. 673. Finalidad: la protección de los derechos y garantías de las PPL reconocidos en la Constitución, desarrollo de capacidades para el ejercicio de sus derechos y responsabilidades al recuperar su libertad, rehabilitación integral de las PPL en el cumplimiento de su condena, reinserción social y económica de las PPL, entre otros.</li> <li>- Art. 674. Organismo Técnico. El Sistema Nacional de Rehabilitación Social el cumplimiento de sus fines</li> <li>- Art. 676. Responsabilidad del Estado. El Estado responderá por las acciones u omisiones de sus servidoras</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Art. 677. Centro de formación y capacitación penitenciaria. Funciones: elaborar y aplicar el plan de formación y capacitación; seleccionar, formar y cualificar a los aspirantes; perfeccionar, actualizar, promover y evaluar de manera constante al personal de los Centros de privación de libertad.</li> <li>- Art. 692. Capítulo Segundo. Régimen General de Rehabilitación social. Fases del Régimen: Información y diagnóstico de la PPL</li> </ul>
<p>Reglamento Orgánico funcional Dirección de Rehabilitación Social (1994-2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolución de la creación de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social 8. Registro Oficial 530. Septiembre 20 de 1994.</li> <li>- Decreto ejecutivo 585, 24 diciembre de 2010 donde se fusiona la DNRS y la Unidad Transitoria de Gestión al Ministerio de Justicia. Organismo rector de la política penitenciaria.</li> </ul>
<p>Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (2016)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos - el Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Resolución Ministerial 3 Registro Oficial Suplemento 695 de 20-feb.-2016.</li> <li>- El Estado prestará especial protección a las personas privadas de la libertad en condición de doble vulnerabilidad. Que el Art. 51 de la norma señala que las personas privadas de la libertad tienen derecho a no ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria; a comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho; a declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de libertad; a contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los Centros de privación de libertad; a la atención de sus necesidades educativa, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.</li> <li>- Capítulo II. Del Centro de formación y capacitación penitenciaria.</li> <li>- Capítulo III. De los Centros de Privación de Libertad. Sección I. De las Condiciones de Privación de Libertad. Sección II. Del Economato</li> <li>- Capítulo IV. De las niñas y niños al interior de los Centros de Rehabilitación Social.</li> <li>- Título II. Del ingreso y permanencia en un Centro de privación de libertad</li> <li>- Capítulo I. Del ingreso a un Centro de privación de libertad</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capítulo II. De la permanencia en un Centro de Privación de Libertad y Traslado.</li> <li>- Título III. Del régimen ocupacional en Centros de Privación Provisional de Libertad.</li> <li>- Título IV. Del Régimen General de Rehabilitación Social</li> <li>- Capítulo I. De las Fases.</li> <li>- Capítulo II. Fase de Desarrollo Integral Personalizado. Sección I: Tratamiento de las PPL. Sección II: Evaluación de la Convivencia y Ejecución del Plan individualizado de cumplimiento de la pena.</li> <li>- Capítulo III. Fase de Inclusión Social. Sección I: De las Características del Régimen semi-abierto y abierto.</li> <li>- Capítulo IV. Fase de apoyo a los liberados. De la ubicación poblacional por nivel de seguridad. Sección I: Sistema de cambio de nivel de seguridad</li> <li>- Título V. Régimen de visitas</li> <li>- Título VI. De la disciplina y seguridad en los Centros de privación de la libertad.</li> <li>- Capítulo I. Del Régimen disciplinario.</li> <li>- Capítulo II. De la seguridad de los Centros.</li> <li>- Sección Primera. De las medidas y penas no privativas de Libertad. Disposiciones transitorias.</li> </ul>
<b>TESORO</b> Presupuestos asignados para la implementación de la política	
Presupuesto Financiero del sistema de cárceles	— Gráfico 1. Incremento presupuestario Sistema penitenciario 2000-2004. Gráfica 1. Incremento presupuestario del sistema penitenciario. (Núñez 2006, 5). Fuente: Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas. Presupuesto inicial y codificado.
Recursos para el fortalecimiento institucional de la Defensoría Pública	2012-2013- Defensoría Pública de Ecuador. En el 2010 se dio inicio a la gestión de la Defensoría Pública en transición fue de US 4,5 millones; para el 2011, el presupuesto de la institución se publicó y en el 2012, se asignaron 21,8 millones de dólares incremento de las capacidades operativas de la institución a través de la contratación de un mayor número de defensores públicos.
Presupuesto Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	En un documento Excel entregado por funcionarios de la ex Secretaría Técnica de Planificación -SEMPLADES- tras una entrevista realizada, se ha entregado el siguiente reporte correspondiente a la ejecución de proyectos de inversión del MJDC: <b>2008:</b> Presupuesto Codificado: 617.784,66    Presupuesto Devengado:467.084,66

	<p><b>2009:</b> Presupuesto Codificado: Sin datos      Presupuesto Devengado: Sin Datos</p> <p><b>2010:</b> <b>Presupuesto Codificado:</b> 1.472.020,84; <b>Presupuesto Devengado:</b>1.142.695,54</p> <p><b>2011:</b> <b>Presupuesto Codificado:</b> 42.527.686,69; <b>Presupuesto Devengado:</b> 32.330.043,14</p> <p><b>2012:</b> <b>Presupuesto Codificado:</b> 33.175.348,93; <b>Presupuesto Devengado:</b> 25.715.315,98</p> <p><b>2013:</b> <b>Presupuesto Codificado:</b> 9.543.114,33; <b>Presupuesto Devengado:</b> 6.967.197,21</p> <p><b>2014:</b> <b>Presupuesto Codificado:</b> 32.463.999,12; <b>Presupuesto Devengado:</b> 27.650.145,79</p> <p><b>2015:</b> <b>Presupuesto Codificado:</b> 25.453.388,44; <b>Presupuesto Devengado:</b>15.381.969,67</p> <p><b>2016:</b> <b>Presupuesto Codificado:</b> 31.042.192,12; <b>Presupuesto Devengado:</b> 11.555.730,73</p> <p><b>2017:</b> <b>Presupuesto Codificado:</b> 29.490.792,81; <b>Presupuesto Devengado:</b> 18.271.236,53</p>
<b>ORGANIZACIÓN</b>	
Organismos y entidades a cargo	
Congreso Nacional	- Poder del Estado encargado de la promulgación de leyes (2008).
Asamblea Nacional Constituyente	- Institución encargada de redactar la nueva carta constitucional del Ecuador durante 2007-2008.
Asamblea Nacional del Ecuador	- Órgano que ejerce el poder legislativo de la República del Ecuador desde 2009.
Rafael Correa	- Presidente de la República del Ecuador en el periodo 2007-2017. Adoptó como objetivo de gobierno la reforma del sistema penitenciario, decretó la creación de instituciones, transferencia de recursos y la modificación de la normativa del sistema de rehabilitación social.
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	- Institución que tenía como fin promover la plena vigencia de los derechos humanos, mejorar la rehabilitación y su reinserción social en las personas adultas privadas de libertad y el desarrollo integral en adolescentes infractores o en conflicto con la ley penal.

Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa Decreto 117 (2007)	- Concertará las políticas y las acciones, que en seguridad interna y externa concertará las políticas y las acciones, que en seguridad interna y externa adapten las instituciones: Ministerio de Gobierno y Policía, Ministerio de Relaciones exteriores, Ministerio de Defensa, Secretaría General de la Administración Pública.
Dirección Nacional de Rehabilitación Social	- Organización encargada de coordinar el régimen penitenciario nacional y de ejecutar la política acordada por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social.
Consejo de Rehabilitación Social	- Organismo que determinaba la política penitenciaria hasta 2016. Se encontraba conformado por la máxima autoridad (o su delegado) de: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo y Ministerio Público.
Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social	- Organismo conformado por las o los ministros de las materias de justicia, derechos humanos, salud pública, relaciones laborales, educación, inclusión económica, y social, cultura, deporte y el Defensor del Pueblo. Su función es determinar y aplicar las políticas de atención integral de las personas privadas de libertad.
Ministerios del Ejecutivo	- Existe una coordinación Interinstitucional entre los siguientes Ministerios: Ministerio de Salud; Ministerio del Trabajo; Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio del Deporte; Ministerio de Finanzas, Ministerio del Interior, Secretaría de Ciencia y Educación, entre otras.

*Fuente:* Trabajo investigativo

### Capítulo 3. Red de política de rehabilitación social

#### 3.1. Red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006

##### 3.1.1. Actores y relaciones

En el periodo 1998-2006, la red de política de rehabilitación social se encontraba constituida por 47 actores, de los que, el 88,23% correspondía a actores estatales y el 12,77% a actores no estatales. Los actores de la red se distribuían en actores de la función ejecutiva (80,9%), actores de la función judicial (4,3%) y actores de la función legislativa (2,1%); mientras los actores no estatales se clasificaban en organizaciones no gubernamentales (10,6%) y organizaciones sociales (2,1%).

Tabla 3.1 . Distribución de los actores de la red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006

Tipo	Subtipo	f	Porcentaje	
Actores Estatales	Actores de la función legislativa	1	2,1%	87,23%
	Actores de la función ejecutiva	38	80,9%	
	Actores de la función judicial	2	4,3%	
Actores No Estatales	Organizaciones No Gubernamentales	5	10,6%	12,77%
	Organizaciones Sociales	1	2,1%	
	<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Trabajo investigativo

##### 3.1.1.1. Actores estatales

En el periodo 1998-2006, la mayor proporción de actores de la red de la política de rehabilitación social formaba parte del Estado. La distribución de dichos actores se concentraba en la función ejecutiva (80,9%), seguida de la función judicial (4,3%) y de la función legislativa (2,1%).

Los actores de la función ejecutiva eran instituciones de carácter central e instituciones de carácter operativo. Las instituciones de carácter central eran el Ministerio de Gobierno, Ministerio Público, Dirección Nacional de Rehabilitación Social y el Consejo Nacional de Rehabilitación Social. Las instituciones de carácter operativo eran los 35 Centros de

Rehabilitación Social existentes a nivel nacional y el Instituto de Criminología de la Universidad Central del Ecuador.

Los actores de la función judicial eran la Defensoría del Pueblo y la Corte Suprema de Justicia, entidades que formaban parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.

Respecto a la función legislativa, el único actor de red que formaba parte de dicha categoría era el Congreso Nacional.

Tabla 3.2. Actores estatales de la red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006

	Actor	Descripción	Categoría
1	<b>Ministerio Público</b>	Institución que dirigía y promovía la investigación penal, vigilaba el funcionamiento y aplicación del régimen penitenciario y formaba parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.	Actor de la función ejecutiva
2	<b>Dirección Nacional de Rehabilitación Social</b>	Institución encargada de coordinar el régimen penitenciario nacional y de implementar la política de rehabilitación social acordada por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social.	Actor de la función ejecutiva
3	<b>Ministerio de Gobierno</b>	Ministerio encargado de cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos de la Policía Nacional	Actor de la función ejecutiva
4	<b>Consejo Nacional de Rehabilitación Social</b>	Definir y establecer la política penitenciaria del Estado.	Actor de la función ejecutiva
5	<b>Instituto de Criminología de la Universidad Central.</b>	Instituto colegiado que formaba parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.	Actor de la función ejecutiva
6-40	<b>Centros de Rehabilitación Social</b>	Centros en los que habitan las personas con sentencia de privación de la libertad.	Actores de la función ejecutiva
41	<b>Defensoría del Pueblo</b>	Promover o patrocinar el hábeas corpus y la acción de amparo, defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales de la constitución.	Actor de la función judicial
42	<b>Corte Suprema de Justicia</b>	Corte de casación que formaba parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.	Actor de la función judicial
43	<b>Congreso Nacional</b>	Institución encargada de expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.	Actor de la función legislativa

Fuente: Trabajo investigativo

### 3.1.1.2. Actores no estatales

En el periodo 1998-2006, 12,77% de actores de la red de la política de rehabilitación social correspondía a actores no estatales, dichos actores se distribuían en cinco organizaciones no gubernamentales (Federación Internacional de Derechos Humanos, Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, Fundación Nueva Generación, Comité Andino de Servicios y Confederación Carcelaria del Ecuador) y una organización social (Federación Nacional de Servidores Públicos de Rehabilitación Social).

Tabla 3.3. Actores no estatales de la red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006

Nombre	Descripción	Tipo
Federación Internacional de Derechos Humanos	Organización No Gubernamental internacional destinada a la defensa de los derechos humanos, Formó parte de la misión de observación de las condiciones de detención en Ecuador realizada en el año 2000.	Organización no gubernamental.
Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos del Ecuador.	Organizó encuentros de discusión de la situación carcelaria en Ecuador y Latinoamérica. Formó parte de la misión de observación de las condiciones de detención en Ecuador realizada en el año 2000.	Organización no gubernamental.
Fundación Nueva Generación	Ofrecía apoyo a las mujeres privadas de la libertad que deseaban empezar pequeños negocios o microempresas.	Organización no gubernamental.
Comité Andino de Servicios	Financió la misión de observación de las condiciones de detención en Ecuador realizada en el año 2000.	Organización no gubernamental.
Confederación Carcelaria del Ecuador	Fundación que brinda servicios sociales de asistencia para personas privadas de la libertad y sus familias.	Organización no gubernamental.
Federación Nacional de Servidores Públicos de Rehabilitación Social	Organización que velaba por los derechos laborales del personal de los Centros de Rehabilitación social y formaba parte del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.	Organización social.

Fuente: Trabajo investigativo

### 3.1.2. Relaciones, integración e influencia de los participantes

En el periodo 1998-2008, la red de la política de rehabilitación social se encontraba conformada por 47 actores y 116 aristas. En base a dichos valores, la densidad del grafo

obtuvo un valor de 0,079, por lo tanto, de cada cien de las relaciones posibles a establecerse entre los actores de la red, la red de la política de rehabilitación social contaba con siete.

El valor de densidad obtenido indica que se trataba de una red en la que los actores contaban con escasas relaciones, cuestión que puede asociarse a las reglas de interacción que operaban en el periodo señalado, dado que, la estructura de la red se encontraba conformada en mayor medida por actores estatales, cuya interacción se encontraba regulada por el marco normativo organizacional de la función pública.

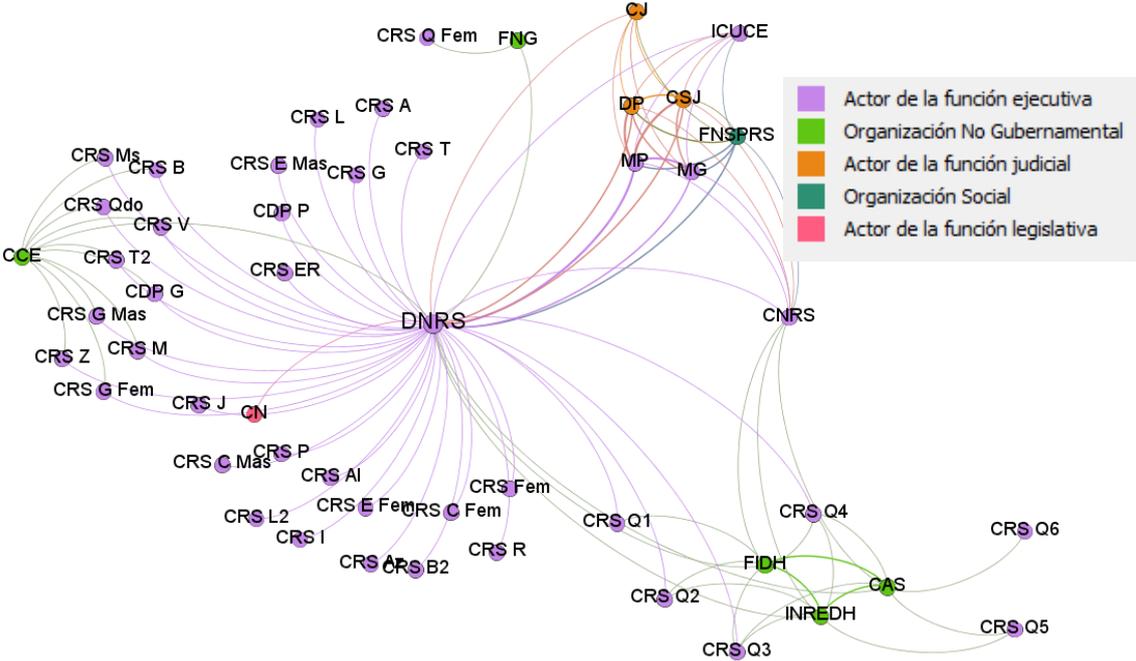
La medida de grado más elevada del sistema fue obtenida por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (47), ello indica que dicha entidad contaba con el mayor número de interacciones de la red, por lo tanto, tenía mayor capacidad para transmitir y recibir información de otros actores.

Respecto al flujo de información en la red de la política de rehabilitación social en el periodo analizado, cabe señalar que la medida de centralidad-mediación más elevada del sistema fue obtenida por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (1112.91), ello indica, que la mayor parte de la información de la red circulaba a través de dicha institución.

Respecto a la medida de proximidad, el valor más elevado de dicha medida fue obtenido por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (0.944), ello indica que, dicha institución contaba con menor número de pasos para alcanzar a otros actores en el proceso de transmisión de información, por lo tanto, tenía la mayor capacidad de control sobre el flujo de información en la red.

Considerando que el valor más alto de grado y de las tres medidas que dan cuenta del flujo de información de la red fueron obtenidas por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, es posible afirmar que en el periodo 1998-2006, dicha entidad contaba con la mayor capacidad de influir en la política de rehabilitación social.

**Gráfico 3.1.** Red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006



Fuente: Trabajo investigación

Como puede notarse en el grafo de la red, los actores más centrales de ésta eran dos entidades gubernamentales: la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, ello puede relacionarse con las funciones que éstas desempeñaban, como ente ejecutor y formulador de la política de rehabilitación social, respectivamente.

**3.1.3. Ideas programáticas**

**3.1.3.1. Rehabilitación Social**

En función de la información recopilada en los instrumentos de política de la política de rehabilitación social, se ha identificado que, durante el periodo 1998-2016 operaba una idea programática: rehabilitación social; entendida ésta como la necesidad de que las personas

detenidas en los Centros de Rehabilitación Social reciban un tratamiento que les permita contar con una adecuada reincorporación a la sociedad.<sup>10</sup>

### 3.2. Red de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017

#### 3.2.1. Actores

En el periodo 2007-2017 la red de la política de rehabilitación social contaba con 102 actores, de los que, el 88,33% correspondía a actores estatales y 16,67% a actores no estatales. Los actores estatales se distribuían en: actores de la función ejecutiva (66,7%), actores de la función legislativa (2,9%), actores de la función judicial (5,9%), actores de cooperación internacional (3,9%) e instrumentos de política (3,9%).

Tabla 3.4 . Distribución de actores de la red de política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017

Tipo	Subtipo	f	Porcentaje	
Actores Estatales	Actores de la función legislativa	3	2,9%	<b>83,33%</b>
	Actores de la función ejecutiva	68	66,7%	
	Actores de la función judicial	6	5,9%	
	Instrumentos de política	4	3,9%	
	Actores estatales de cooperación internacional	4	3,9%	
Actores No Estatales	Organizaciones No Gubernamentales	10	9,8%	<b>16,67%</b>
	Organizaciones Sociales	7	6,9%	
				<b>100%</b>

Fuente: Trabajo investigativo

#### 3.2.1.1. Actores estatales

Los actores estatales que conformaron la red de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017, pertenecieron en mayor proporción a la función ejecutiva, con el 88,33%. Dicho porcentaje, se encontraba altamente concentrado en los Centros de Rehabilitación Social, que representan el 58,5% de la totalidad de actores de la red.

<sup>10</sup> Constitución de la República del Ecuador, 1998. Artículo 208.

Los restantes actores estatales de la función ejecutiva se distribuían en Ministerios, Direcciones Nacionales, Organismos Técnicos, instrumentos de Política y Presidencia de la República, que en conjunto representaban el 36,3% de los actores de la red. Cabe señalar que, también existían instituciones de implementación de política distintos a los Centros de Privación de la Libertad, tales como Instituciones Educativas y Unidades de Gestión Transitoria (Véase tabla 10).

Los actores de la función legislativa eran el Congreso Nacional de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional Constituyente y la Asamblea Nacional del Ecuador, mientras que, los actores de la función judicial eran la Contraloría General del Estado, la Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, la Unidad de Gestión Transitoria de la Defensoría del Pueblo y el Consejo de la Judicatura.

Los actores de la función ejecutiva que formaban parte de la tipología de instrumentos de política eran el Código Orgánico Integral Penal, el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el Modelo de Gestión Penitenciaria y el Reglamento de los Centros de Confianza de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

Finalmente, los actores estatales de cooperación internacional que formaron parte de la red de la política de rehabilitación social eran la embajada de Francia, Phillip Alston, Relator Especial del Consejo de Naciones Unidas, Francois Gauthier y Gabriel Ascencio, embajadores de Francia y Chile, respectivamente.

Tabla 3.5 . Actores estatales de la red de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017

Actor	Descripción	Tipo
<b>Congreso Nacional</b>	Órgano que ejercía el poder legislativo de la República del Ecuador hasta el año 2008.	Actor de la función legislativa
<b>Asamblea Nacional Constituyente</b>	Institución encargada de redactar la nueva carta constitucional del Ecuador durante 2007-2008.	Actor de la función legislativa
<b>Asamblea Nacional del Ecuador</b>	Órgano que ejerce el poder legislativo de la República del Ecuador desde 2009.	Actor de la función legislativa
<b>Rafael Correa</b>	Presidente de la República del Ecuador en el periodo 2007-2017. Adoptó como objetivo de gobierno la reforma del sistema penitenciario, decretó la creación de instituciones, transferencia de recursos y la modificación de la normativa del sistema de rehabilitación social.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa</b>	Ministerio que tenía la función de coordinar las políticas de seguridad, priorizando el respeto de derechos humanos.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos</b>	Institución que tenía como fin promover la plena vigencia de los derechos humanos, mejorar la rehabilitación y su reinserción social en las personas adultas privadas de libertad y el desarrollo integral en adolescentes infractores o en conflicto con la ley penal.	Actor de la función ejecutiva
<b>Dirección Nacional de Rehabilitación Social</b>	Organización encargada de coordinar el régimen penitenciario nacional y de ejecutar la política acordada por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social.	Actor de la función ejecutiva
<b>Consejo de Rehabilitación Social</b>	Organismo que determinaba la política penitenciaria hasta 2016. Se encontraba conformado por la máxima autoridad (o su delegado) de: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, la Defensoría del Pueblo y Ministerio Público.	Actor de la función ejecutiva
<b>Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social</b>	Organismo conformado por las o los ministros de las materias de justicia, derechos humanos, salud pública, relaciones laborales, educación, inclusión económica, y social, cultura, deporte y el Defensor del Pueblo. Su función es determinar y aplicar las políticas de atención integral de las personas privadas de libertad.	Actor de la función ejecutiva
<b>Centros de Rehabilitación Social</b>	Instituciones encargadas de albergar a las personas privadas de la libertad hasta que cumplan su sentencia.	Actor de la función ejecutiva
<b>Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la puesta en funcionamiento de los</b>	Institución creada en 2007 con el fin de mejorar la infraestructura de los Centros de Privación de Libertad.	Actor de la función ejecutiva

<b>Centros de Rehabilitación Social</b>		
<b>Consejo consultivo de la UTCCRS</b>	Institución que tenía como finalidad proponer el modelo conceptual y los criterios técnicos para la elaboración del plan de construcción y funcionamiento de los nuevos centros de rehabilitación social. Se encontraba integrado por profesionales de alto nivel técnico en las diferentes áreas relacionadas a la rehabilitación.	Actor de la función ejecutiva
<b>Escuela de formación penitenciaria</b>	Espacio académico de capacitación, investigación, análisis y discusión en torno al sistema penitenciario.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio de Salud Pública del Ecuador</b>	Organismo que ejerce la rectoría, regulación, planificación, coordinación, control y gestión de la Salud Pública del Ecuador. Tiene además la misión de gestionar los servicios de salud y todos los procesos inherentes en el sistema de rehabilitación social.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio de Bienestar Social</b>	Institución encargada formular, dirigir y ejecutar la política estatal en materia de seguridad social, protección de menores, cooperativismo, promoción popular y bienestar social.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio de Inclusión Económica y Social</b>	Institución encargada de definir y ejecutar políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y servicios para la inclusión económica y social, con énfasis en los grupos de atención prioritaria y la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio de Trabajo</b>	Institución responsable de formular, dirigir y ejecutar la política social del gobierno en materia laboral, promoción del empleo y desarrollo de recursos humanos.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio de Relaciones Laborales</b>	Institución rectora de políticas públicas de trabajo, empleo y del talento humano del servicio público, que regula y controla el cumplimiento a las obligaciones laborales.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio de Educación</b>	Institución encargada de garantizar el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio de Cultura y Patrimonio</b>	Institución encargada de ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Cultura para fortalecer la identidad Nacional y la Interculturalidad.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio del Deporte</b>	Institución responsable de la rectoría del deporte y la actividad física.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio de Finanzas</b>	Institución encargada de garantizar y distribuir los recursos financieros para el desarrollo nacional.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio Público</b>	Institución encargada de tramitar las causas penales a nivel nacional.	Actor de la función ejecutiva
<b>Ministerio de Gobierno</b>	Institución encargada de administrar la Policía Nacional del Ecuador.	Actor de la función ejecutiva

<b>Ministerio del Interior</b>	Institución encargada de ejercer de formular, ejecutar y evaluar la política pública para garantizar la seguridad interna y la gobernabilidad del Estado, en el marco del respeto a los derechos humanos, la democracia y la participación ciudadana.	Actor de la función ejecutiva
<b>Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES)</b>	Institución que tenía el deber de administrar, coordinar y monitorear el Sistema Nacional de Planificación.	Actor de la función ejecutiva
<b>SENESCYT</b>	Institución garante de la aplicación de los principios que rigen la educación superior en Ecuador.	Actor de la función ejecutiva
<b>Centros de Rehabilitación Social (48)</b>	Centros en los que se encuentran las personas con sentencia de privación de la libertad.	Actor de la función ejecutiva
<b>Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana</b>	Organismo rector de las políticas públicas que norman y garantizan el derecho a la participación ciudadana.	Actor de la función ejecutiva
<b>Consejo de la Judicatura</b>	Órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, que tiene como objetivo asegurar el correcto, eficiente y coordinado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, autónomos y auxiliares.	Actor de la función judicial
<b>Contraloría General del Estado</b>	Institución encargada de Controlar los recursos públicos para precautelar su uso eficiente, en beneficio de la sociedad.	Actor de la función judicial
<b>Defensoría Pública</b>	Institución encargada de defender gratuitamente a las personas en condición económica, social y cultural de vulnerabilidad o en estado de indefensión, garantizando su acceso a la justicia, un juicio justo y el respeto a los derechos humanos.	Actor de la función judicial
<b>Defensoría del Pueblo</b>	Institución encargada de defender de oficio o a petición de parte, la observancia de los derechos fundamentales individuales o colectivos estipulados en la Constitución, las leyes, los convenios y tratados internacionales ratificados por el Ecuador.	Actor de la función judicial
<b>Fiscalía General del Estado</b>	Dirigir y promover, de oficio o a petición de parte, la investigación pre procesal y procesal penal, de acuerdo con el Código de Procedimiento Penal y demás leyes, en casos de acción penal pública; de hallar mérito acusar a los presuntos infractores ante el Juez competente e impulsar la acusación en la sustanciación del juicio penal.	Actor de la función judicial
<b>Unidad transitoria de Gestión de Defensoría Pública Penal</b>	Organismo encargado de ejecutar las políticas y acciones para organizar, implementar y dirigir las actividades de defensa pública de los detenidos en los centros de rehabilitación social en el país, hasta que se expida la Ley Orgánica de la defensa pública nacional.	Actor de la función judicial
<b>Código Orgánico Integral Penal</b>	Ley que tiene la finalidad de regular el poder punitivo del Estado, tipificar las infracciones penales,	Instrumento de política

	establecer el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, promover la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas.	
<b>Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social</b>	Reglamento que tiene la finalidad de regular, normar el funcionamiento y desarrollo del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, así como de su Organismo Técnico responsable.	Instrumento de política
<b>Modelo de Gestión Penitenciaria</b>	Documento que expone los procedimientos que permiten ordenar los procedimientos implementados en los Centros de Rehabilitación Social, con el fin de alinearlos a los principios y a la normativa del sistema de rehabilitación social.	Instrumento de política
<b>Reglamento de los Centros de Confianza de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social</b>	Reglamento que norma las instituciones de acogimiento temporal (de régimen abierto) de las personas privadas de la libertad.	Instrumento de política
<b>Embajada de Francia en Ecuador</b>	Institución que acordó y ejecutó un convenio de cooperación internacional con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos para la reforma del sistema de rehabilitación social.	Actor estatal de cooperación internacional.
<b>Gabriel Ascencio</b>	Embajador de Chile en Ecuador en el periodo 2014-2017, participó activamente en la formulación de la carrera técnica en Seguridad Penitenciaria.	Actor estatal de cooperación internacional.
<b>Phillip Alston</b>	Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas que realizó observaciones al sistema de justicia del Ecuador durante sus visitas al país en 2009.	Actor estatal de cooperación internacional.
<b>Francois Gauthier</b>	Embajador de Francia en Ecuador de 2013-2016. Formó parte de la formulación de la carrera técnica en Seguridad Penitenciaria.	Actor estatal de cooperación internacional.

*Fuente:* Trabajo investigativo

### 3.2.1.2. Actores no estatales

En el periodo 2007-2017 los actores no gubernamentales de la red de la política de rehabilitación social, representaban el 8,77% de los actores de la red. Para fines analíticos éstos han sido clasificados en Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Sociales.

En cuanto a las Organizaciones No Gubernamentales, se trataba de: Confraternidad Carcelaria del Ecuador, Fundación AYNAMAYU, Fundación INRED, Fundación Vida en Libertad, Fundación REMAR, Fundación para el debido proceso, Fundación Regional de Asesoría en

Derechos Humanos, AVSI Ecuador, Cruz Roja Ecuatoriana y Comité Internacional de la Cruz Roja.

Finalmente, las organizaciones sociales que formaron parte de los actores de no estatales de la red de la política de rehabilitación social 2007-2017 fueron: Comité de Familiares de Privados de la Libertad “Unidas Somos Más”, Movimiento Mahatma Gandhi, Confederación Nacional Afro Ecuatoriana, Mentas libres, Papel nonos, Hacia la meta con Jesús, Confederación Nacional Afro Ecuatoriana, Proyecto Transgénero y CEDAE.

Tabla 3.6 . Actores no estatales de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017

Actor	Descripción
<b>Confraternidad Carcelaria del Ecuador</b>	ONG que brinda servicios sociales de asistencia para personas privadas de la libertad y sus familias.
<b>Fundación REMAR Ecuador</b>	ONG cuyo fin es promover el desarrollo integral de las personas que se encuentran en situación de marginación y riesgo social a través de programas de acogimiento benéfico.
<b>Fundación Vida en Libertad</b>	ONG que trabaja en la reconstrucción del entorno familiar y procesos de reinserción en la sociedad de las personas privadas de la libertad.
<b>Fundación para el debido proceso</b>	Organización regional cuyo mandato es promover el Estado de derecho en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.
<b>Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos</b>	Organismo ecuatoriano no gubernamental interdisciplinario y de carácter regional que trabaja por la construcción de una verdadera cultura democrática, fundamentada en el respeto a los Derechos Humanos.
<b>Fundación AYNAMAYU</b>	ONG que trabaja con poblaciones en riesgo para cambiar su actual forma de vida a través del desarrollo de proyectos socio-culturales participativos.
<b>Fundación INREDH</b>	Organismo ecuatoriano no gubernamental interdisciplinario y de carácter regional que trabaja por la construcción de una cultura democrática, fundamentada en el respeto de los Derechos Humanos.
<b>AVSI Ecuador</b>	ONG internacional, dedicado a promover la dignidad de la persona a través de proyectos de desarrollo, activo en Ecuador desde 2001.
<b>Cruz Roja Ecuatoriana</b>	Organización No Gubernamental que trabaja para aliviar y prevenir el sufrimiento humano, promoviendo el bienestar y la dignidad en la diversidad, a través del desarrollo sostenido de su voluntariado. Colaboró en la elaboración de algunos instrumentos de nodalidad de la política de rehabilitación social.
<b>Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)</b>	Firmó un convenio interinstitucional con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos a fin de diseñar y ejecutar acciones de asesoría técnica, formación y capacitación de los agentes de seguridad penitenciaria (ASP), como promotores de Derechos Humanos.

<b>Movimiento Mahatma Gandhi</b>	Organización social que participo en la veeduría ciudadana del Sistema Penitenciario del Ecuador de 2011.
<b>Confederación Nacional Afro Ecuatoriana</b>	Organización social cuyo objetivo es la reivindicación étnica, el reconocimiento y autoestima del origen ancestral y cultural y el desarrollo integral del pueblo afroecuatoriano. Participo en la veeduría ciudadana del Sistema Penitenciario del Ecuador de 2011.
<b>Mentes libres</b>	Organización social que participo en la veeduría ciudadana del Sistema Penitenciario del Ecuador de 2011.
<b>Papel nonos</b>	Organización social que participo en la veeduría ciudadana del Sistema Penitenciario del Ecuador de 2011.
<b>Hacia la meta con Jesús</b>	Organización social que participo en la veeduría ciudadana del Sistema Penitenciario del Ecuador de 2011.
<b>Confederación Nacional Afro Ecuatoriana</b>	Organización social que participo en la veeduría ciudadana del Sistema Penitenciario del Ecuador de 2011.
<b>Proyecto Transgénero</b>	Organización social que participo en la veeduría ciudadana del Sistema Penitenciario del Ecuador de 2011.
<b>CEDAE</b>	Organización social que participo en la veeduría ciudadana del Sistema Penitenciario del Ecuador de 2011.
<b>Comité de Familiares de Privados de la Libertad “Unidas Somos Más”</b>	Organización de la sociedad civil que exige la garantía de Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad.

*Fuente:* Trabajo investigativo

### 3.2.3. Relaciones, integración e influencia de los participantes

Las relaciones establecidas por los actores de la red de la política de rehabilitación social se caracterizaron por la bidireccionalidad en el flujo de la información (red no dirigida), en otras palabras, se trataba de relaciones en las que los actores tenían la posibilidad de recibir y emitir información de manera simultánea.

En el periodo 2007-2017, la red de la política de rehabilitación social estuvo conformada por 114 actores y 545 relaciones. En función de dichos valores, la densidad del grafo alcanzó el valor de 0,081, ello indica que, de cada cien relaciones posibles con otros actores, en promedio, cada actor de la red de la política de rehabilitación social estableció ocho.

Considerando que el 91,23% de los actores de la red de la política de rehabilitación social formaba parte del Estado, el valor de la densidad registrado podría asociarse a las restricciones de interacción inherentes al funcionamiento del aparato estatal, pues el flujo de información entre entidades gubernamentales se encuentra regulado por un conjunto de

instrumentos legales (leyes, reglamentos, estatutos organizacionales, etc.) que determinan las conexiones posibles entre actores.

Respecto a la concentración de interacciones en la red, las medidas de grado más elevadas fueron obtenidas por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (105), la Defensoría Pública (86), el Código Orgánico Integral Penal (82), el Modelo de Gestión Penitenciaria (77) y la Defensoría del Pueblo (77). Ello implica que los actores con mayor número de relaciones eran tres instituciones públicas y dos instrumentos de política.

El valor de grado obtenido por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, la Defensoría Pública, el Código Orgánico Integral penal y el Modelo de Gestión Penitenciaria y la Defensoría del Pueblo se relaciona con la función que cada uno de ellos desempeñaba en la política de rehabilitación social, pues la cantidad de relaciones establecidas se alinea a las atribuciones que cada uno poseía como entidad o como instrumento de política.

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos era el ente rector de la política de rehabilitación social, mientras, la Defensoría Pública se encontraba encargada de la defensa de las personas privadas de la libertad de escasos recursos y formaba parte del organismo técnico que formulaba la política de rehabilitación social. Por lo tanto, ambas entidades tenían la capacidad de establecer relación con los actores implicados en la formulación e implementación de la política.

El COIP es el instrumento normativo que ejecuta y amplía las disposiciones constitucionales ligadas al procedimiento penal, la ejecución de penas y la organización de las instituciones encargadas de formular, implementar y evaluar la política de rehabilitación social, por lo tanto, su margen de implicación se extiende los actores vinculados a dichos procesos.

El Modelo de Gestión Penitenciaria es el instrumento que describe los procedimientos necesarios para brindar a las personas privadas de la libertad un adecuado proceso de rehabilitación y reinserción social, alineado a la garantía de derechos humanos y a los

objetivos del sistema de rehabilitación social, por lo tanto, su margen de vinculación se extiende a todos los actores encargados de implementar la política señalada.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo es la entidad encargada de verificar que los procesos ejecutados en la política de rehabilitación social se alineen a la normativa constitucional en materia de derecho, y formaba parte del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social, por lo tanto, su capacidad de vinculación se extendía a las instituciones de carácter encargadas de formular e implementar la política de rehabilitación social en el periodo analizado.

Respecto al flujo de información en la red de política de rehabilitación social, la medida de centralidad-mediación permite conocer en qué medida la información de la red transita a través de un actor específico. El valor de centralidad-mediación más elevado de la red fue obtenido por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2601,29).

La centralidad obtenida por Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos indica se trataba del actor por el que circulaba la mayor parte de la información para llegar a otros actores, por lo tanto, éste controlaba el flujo de la información en el conjunto de la red. Dicho resultado podría relacionarse a la función de que dicho actor desempeñaba en relación a los procesos administrativos y operativos de la política de rehabilitación social (ente rector).

Finalmente, la medida de proximidad más alta de la red fue obtenida por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (0,96), ello indica que dicha entidad era el actor que tenía mayor facilidad para comunicarse con otros actores de la red, por lo tanto, éste contaba con la mayor capacidad de influencia en el sistema.



de interacciones concentradas en los actores estatales indica que, en conjunto, éstos tenían el mayor margen de control sobre la política, en contraste con la escasa presencia e interacciones de los actores no estatales.

### **3.2.4. Ideas programáticas**

En base al análisis de los datos recopilados en la presente investigación, las ideas programáticas identificadas en la red de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017 son: (1) garantía de derechos humanos y (2) rehabilitación y reinserción social. En consonancia con lo señalado, el presente apartado describirá las principales características de dichas ideas programáticas y el modo en que éstas fueron plasmadas en los instrumentos de política recopilados.

#### **3.2.4.1. Garantía de derechos humanos**

Como idea programática, la «garantía de derechos humanos» implica el deber de garantizar la protección de derechos de las personas privadas de la libertad, en todas las acciones ejecutadas en la política de rehabilitación social. El ingreso de dicha idea, se originó en elección de una coalición de gobierno de corte progresista (Alianza País), que puso en marcha de una amplia reforma política e institucional en Ecuador durante el periodo analizado.

La coalición de gobierno señalada inició su conformación por medio de la elección de Rafael Correa Delgado como presidente constitucional de la República del Ecuador, acontecida en 2006. Durante su primer año de gobierno, dicho mandatario convocó una consulta popular acerca de la creación de una asamblea constituyente, cuyo resultado fue la aprobación de tal iniciativa con el 81, 92% de votos a favor (López y Cubillos, 2009).

Una vez aprobada la creación de la Asamblea Nacional Constituyente, en septiembre de 2007 el Consejo Nacional Electoral convocó a nuevos comicios, para seleccionar los 130 asambleístas que redactarían la nueva constitución. Como resultado de éstos, el partido de gobierno (Alianza País) ocupó 80 de los 130 escaños disponibles (Organización de Estados Americanos 2009).

La Asamblea Nacional Constituyente entregó la nueva carta magna al Tribunal Supremo Electoral en julio de 2008; dicho organismo convocó a un referéndum para consultar al electorado respecto a la aprobación de la nueva constitución. Como resultado de dicha consulta, Ecuador aprobó la nueva constitución con el 63.93% de los votos a favor (Organización de Estados Americanos 2009).

La nueva constitución de la República del Ecuador establece una profunda reforma a la estructura del Estado y define al Ecuador como Estado Constitucional de Derechos.<sup>11</sup> en el que la constitución se convierte en la norma suprema e inalienable de la nación y la garantía de derechos en el deber principal del Estado.<sup>12</sup>

Con el objetivo de implementar lo dispuesto en la nueva carta magna, a partir de 2008 inicia la progresiva reforma de la mayor parte de políticas sectoriales, cuerpos normativos y estructura organizacional del Estado; reforma de la que formó parte la política de rehabilitación social.

En este punto cabe puntualizar que, si bien existieron cambios organizacionales y administrativos en la política de rehabilitación social antes de la aprobación de la nueva constitución (Véase capítulo 2), la aparición de la idea programática de «garantía de derechos humanos» ocurrió como consecuencia de la reforma constitucional, tal y como señala el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:

La transformación de los Sistemas de Privación de la Libertad encuentra su sustento en la Constitución de la República del Ecuador aprobada el 28 de septiembre de 2008, donde establece en su Artículo 201 que “El sistema de Rehabilitación Social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para insertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de la libertad y la **garantía de sus derechos**”. El sistema tendrá como **prioridad** el desarrollo de las personas sentenciadas penalmente, para

---

<sup>11</sup> Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (2008)

<sup>12</sup> Artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

**ejercer sus derechos** y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2009, 4).

La nueva carta constitucional concibe al Estado como garante fundamental de los derechos individuales y colectivos de todos los ciudadanos del territorio nacional<sup>13</sup> y considera que las personas privadas de la libertad requieren atención prioritaria por parte del Estado<sup>14</sup>. Por ello, a partir de su aprobación, la política de rehabilitación social fue objeto de un conjunto de cambios que, de manera transversal apuntaban a la garantía de derechos humanos.

Los cambios señalados giraban en torno a cuatro objetivos: (1) trabajar con indicadores de derechos humanos, (2) cumplir con las disposiciones del sistema interamericano de derechos humanos, (3) garantizar la equidad de género y (4) brindar alternativas de reinserción laboral y educativa a las personas privadas de la libertad (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2011).

Con el fin de alcanzar los objetivos señalados la política de rehabilitación social se enfocó en desarrollar al menos cuatro esfuerzos importantes: (1) crear un nuevo marco legal a tono con las convenciones internacionales en materia penitenciaria; (2) enfrentar el problema de infraestructura y hacinamiento carcelario; (3) crear un nuevo modelo de gestión penitenciaria; y (4) profesionalizar al personal administrativo de prisiones (Defensoría Pública del Ecuador, 2017).

#### **3.2.4.2. Derechos de las personas privadas de la libertad**

Considerando la importancia con la que contó la idea programática de «garantía de derechos humanos» en el cambio de instrumentos de la política de rehabilitación social, cabe señalar brevemente los derechos humanos de las personas privadas de la libertad consagrados en la legislación ecuatoriana y en la normativa internacional.

---

<sup>13</sup> Artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>14</sup> Artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

El principio de universalidad de los derechos humanos determina que los Estados tengan el deber de promover, respetar y proteger los derechos humanos y fundamentales de todas las personas. Frente a dicha obligación el estado ecuatoriano reconoce que los derechos reconocidos en la carta constitucional y en los instrumentos internacionales serán de directa e inmediata aplicación<sup>15</sup>.

Respecto a la normativa internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura, convergen en la prohibición de tortura y/o tratos inhumanos, crueles o degradantes.

Se entiende como tortura todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos, ya sea físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidación o coacción a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia (Naciones Unidas 1984, 2).

Los derechos humanos de las personas privadas de la libertad no se limitan a la prohibición de ser objeto de tratos inhumanos o degradantes, sino también a situaciones derivadas de condiciones inadecuadas del sistema de rehabilitación social; por ello, la Constitución del Ecuador (2008) reconoce que las personas privadas de la libertad son un grupo vulnerable, que puede estar expuesto a situaciones de violencia y a actos discriminatorios (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2015).

---

<sup>15</sup> Artículo 11, inciso 3 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Desde esa perspectiva el artículo 51 de la Constitución de la República del Ecuador determina que las personas privadas de la libertad tienen derecho a: (1) no ser sometidas a asilamiento como medida disciplinaria, (2) a la comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho, (3) a declarar respecto al trato recibido durante la privación de la libertad, (4) a constar con los recursos necesarios para garantizar su salud, (5) a ser atendidos en sus necesidades laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas, (6) a recibir tratamiento preferente en caso de embarazo, lactancia, adolescencia, adultez mayor, enfermedad o discapacidad y (8) contar con medidas de protección para niños/as, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.

Otros derechos de las personas privadas de la libertad devienen de instrumentos internacionales, tal es el caso de las reglas mínimas para el tratamiento de reclusos,<sup>16</sup> según las que, las personas privadas de la libertad tienen derecho a disponer de un espacio suficiente, exposición a luz natural, ventilación y calefacción, una cama individual, ropa de cama apropiada y demás condiciones necesarias para una vida digna.

Respecto a las restricciones y suspensiones temporales de derechos, cabe señalar que las personas privadas de la libertad no pueden ejercer el libre tránsito, se elegidas/os para cargos públicos de elección popular y vivir con sus hijos mayores a 3 años; respecto a los derechos restringidos, las personas privadas de la libertad pueden ejercer de manera parcial o limitada los derechos de libre asociación, libre comunicación, libre trabajo y el derecho a la propiedad (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2015).

### **3.2.4.3. Rehabilitación y reinserción social**

Para comprender el fenómeno criminal existen dos visiones, la perspectiva punitiva y la visión preventiva. La perspectiva punitiva supone que los seres humanos tienen capacidad para decidir de manera racional su comportamiento, por lo tanto, estos cuentan con la posibilidad de elegir la vida en libertad o el castigo; por ello, la forma adecuada de responder

---

<sup>16</sup> Principio XII de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/108, Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas.

frente al crimen es el castigo, pues éste brinda un incentivo negativo para la conducta criminal (Coimbra y Briones, 2019).

Desde la perspectiva preventiva, se concibe que el delito se relaciona con la inequidad económica y social, pues la falta de acceso a educación, salud, empleo, etc., puede incentivar conductas que entren en conflicto con la ley; por ello, para responder a la criminalidad lo adecuado es: (1) fomentar el desarrollo y la justicia social, (2) reducir las oportunidades de la población para cometer delitos y (3) implementar programas de rehabilitación y reinserción social para personas privadas de la libertad (UNODC 2001).

La concepción de rehabilitación y reinserción social se alinea a la perspectiva preventiva de la criminalidad, pues parte del supuesto de que la privación de la libertad debe acompañarse de un conjunto de medidas que permitan que las personas que han incurrido en infracciones penales puedan tener acceso a un proceso de readecuación (rehabilitación) que incluya la adopción de herramientas que faciliten su reinserción en comunidad, evitando así la reincidencia en conductas delictivas.

Desde dicha perspectiva, se requiere rehabilitar y reinsertar a las personas privadas de la libertad, debido a que éstas cuentan con numerosas herramientas y vínculos sociales que los impulsan a reincidir y escasas oportunidades de llevar estilos de vida no delictivos, por lo que, para prevenir su reincidencia en el delito, es necesario fortalecer sus capacidades laborales, educativas y sociales (UNODC 2011).

Desde el punto de vista teórico, “la esencia de la reinserción debe enfocarse a conseguir la socialización efectiva de los individuos que infringen la ley penal” (Comisión de los Derechos Humanos-México 2019, 14), con el fin de evitar la reincidencia de conductas delictivas y propiciar que quienes hayan sido objeto de una pena privativa de la libertad accedan a las herramientas que requieren para retomar su vida y retribuir a la sociedad con el respeto a la ley.

En el periodo 2007-2017 la idea programática de «rehabilitación y reinserción social» aparece por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en el que se señala que “se debe reformular el sistema de rehabilitación social a efecto que los internos/as en la etapa de internamiento construyan capacidades propias que les ayude a la reinserción social, evitando la reincidencia de los infractores” (SENPLADES 2007, 530).

La idea señalada es formalizada por medio de la Constitución de 2008, en la que las personas privadas de la libertad son consideradas como grupo de atención prioritaria que requiere de la efectiva realización de sus derechos<sup>17</sup> y en la que se establece que la finalidad del sistema de rehabilitación social es brindar “rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad”<sup>18</sup> (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2018).

La idea insertada en la Constitución de 2008 se alinea a la concepción de que la salud, la educación, el trabajo y la integridad personal son derechos universales, irrenunciables, imprescriptibles e irrevocables, que se constituyen en requisitos indispensables para una efectiva rehabilitación social (Zumárraga 2008), por lo que, incluye la garantía de dichos derechos para las personas privadas de la libertad (véase capítulo 2).

Una vez que los aspectos señalados fueron establecidos en la máxima norma del estado ecuatoriano, la legislación ecuatoriana sufrió paulatinas modificaciones en razón de la necesidad de acoplar su contenido a lo dispuesto en la carta magna. Tal es el caso del Código Integral Penal, en el que se establece que el Sistema Nacional de Rehabilitación tiene entre sus finalidades, la rehabilitación integral de las personas privadas de libertad y su reinserción social.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>18</sup> Artículo 201 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>19</sup> Artículo 673 del Código Orgánico Integral Penal, 2014.

Considerando que la «rehabilitación y reinserción social» se menciona de manera reiterada en los instrumentos normativos de la política de reinserción social, cabe preguntarse ¿qué es lo que ha sido entendido como rehabilitación y reinserción social en el contexto de su aplicación?

Para responder a dicha pregunta resulta necesario puntualizar que los instrumentos de política del sector muestran que la rehabilitación social fue entendida como sinónimo de «tratamiento penitenciario» al que se define como el “el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente a través de programas, proyectos y actividades que les permitan tener un cambio de comportamiento presentado por la sociedad, cumpliendo las normas legalmente establecidas” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2018).

Desde la perspectiva señalada, el modelo de gestión penitenciaria cimentó su funcionamiento en:

...una adecuada inducción y diagnóstico en la etapa de observación, la clasificación de las personas privadas de la libertad en los pabellones de mínima, mediana o máxima seguridad, la construcción de un plan de vida personalizado, la participación en actividades educativas, laborales, culturales, deportivas de la salud integral en horarios previamente establecidos que permitan la ocupación completa del tiempo de las personas sentenciadas, la calificación continua de la convivencia y participación, un programa de inclusión económica y social que facilite el retorno a la sociedad enmarcado en el ejercicio de derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2014, 5).

Los cimientos del Modelo de Gestión Penitenciaria coinciden con las fases del «tratamiento penitenciario» que se lleva a cabo en los Centros de Rehabilitación Social; tratamiento en el que se plantea que el desarrollo integral personalizado de las personas privadas de la libertad debe ejecutarse en seis ejes (laboral, educativo, cultural, deportivo, salud integral, vinculación familiar y social) y que la reinserción social debe realizarse de manera progresiva en los regímenes de rehabilitación cerrados, semiabiertos y abiertos (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2018).

## **Capítulo 4. Análisis de resultados**

### **4.1. Cambio en la estructura de la red**

El presente acápite compila los resultados de la comparación de las características cualitativas y cuantitativas de la red de la política de rehabilitación social del periodo 1998-2006 y del periodo 2007-2017, pues se considera que dicho ejercicio es necesario para obtener una visión clara respecto a los cambios que ésta sufrió a partir del ingreso de las ideas programáticas de garantía de derechos y de rehabilitación y reinserción social acontecidas en 2007.

Los cambios más notables de la red de la política de rehabilitación social giran alrededor del incremento del número de actores y relaciones, así como con el cambio en la configuración de las relaciones establecidas en el sistema. Así, la red de 1998-2006 contaba con 47 actores y 116 relaciones, mientras la red del periodo 2007-2017 contaba con 102 actores y 545 relaciones.

El incremento en el número de actores se relaciona con la creación de nuevas instituciones destinadas a formular y ejecutar la política de rehabilitación social, así como a la inclusión de nuevas otras entidades gubernamentales y no gubernamentales ocurrida como consecuencia de la modificación de los instrumentos de autoridad de sector y de la implementación de instrumentos de coordinación interinstitucional (véase apartado 4.2).

Entre los actores que ingresaron a la red de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017 destaca el presidente Rafael Correa y su coalición de Gobierno (el partido de gobierno contaba con mayoría en la Asamblea Nacional Constituyente y en la Asamblea Nacional) dado que, ello abrió la ventana de oportunidad para el ingreso de nuevas ideas a la política de rehabilitación social, y a la subsecuente modificación de la normativa que regía al sector.

Dicho hecho contrasta ampliamente con la configuración de la red de la política de rehabilitación social en el periodo 1998-2006, en la que el principal actor de la función ejecutiva se encontraba ausente, mientras las dos únicas entidades gubernamentales de la

política conglomeraban las funciones de formulación e implementación de la política, sin que existan interacciones suficientes con la función judicial y legislativa que posibiliten la modificación de la normativa del sector o la modificación del monto presupuestario asignado para ejecutar la política de rehabilitación social.

Respecto a actores claves que ingresaron a la red en el periodo 2007-2017 destaca la Unidad Transitoria de Gestión de la Defensoría Pública, la Unidad de Gestión Emergente para la construcción y puesta en funcionamiento de Centros de Rehabilitación social, la Defensoría Pública y la Escuela de Formación Penitenciaria.

La importancia del ingreso de los actores institucionales señalados es que éstos adoptaron la función de resolver tres de las principales problemáticas que aquejaban al sector: la falta de infraestructura, el número de personas privadas de la libertad sin sentencia y la escasa e inadecuada formación con la que contaba el personal de los Centros de Rehabilitación Social.

Respecto a los actores no estatales, el porcentaje que éstos representaban en relación a la totalidad de actores de la red es bastante similar en las redes de los dos periodos (8% y 12% respectivamente), siendo el predominio de los actores no estatales una tendencia constante en la configuración de la red.

En lo que atañe a las relaciones de los actores no estatales, en los dos periodos éstas se encontraban circunscritas alrededor del ente rector de la política (Dirección Nacional de Salud Mental, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, respectivamente) y de la entidad encargada del monitoreo de la política de rehabilitación social (Defensoría del Pueblo en ambos periodos), mientras su relación con las entidades formuladoras de la política era escasa o nula (Consejo de Rehabilitación Social, Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social, respectivamente).

Un cambio significativo adicional de la red de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017, es la creación de instrumentos de política que tuvieron amplio alcance de influencia en la red, tales como el Código Orgánico Integral Penal y el Modelo de Gestión

Penitenciaria, pues el periodo previo el sector se caracterizaba por existencia de múltiples normativas que contaban con incompatibilidades de contenido, y por la inexistencia de instrumentos que describiesen aquello que debían implementar los centros de rehabilitación social para alcanzar el cumplimiento de los objetivos del sector.

Finalmente, en lo que respecta a los datos proporcionados por el Análisis de Redes Sociales, ambas redes muestran niveles similares de densidad, el grado más elevado en ambas se concentra en el ente rector de la política (Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos), mientras la proximidad y la centralidad más elevadas también fueron obtenidas por dicha institución.

La convergencia de las medidas más elevadas de grado, centralidad-mediación y proximidad en la institución gubernamental que fungía el papel de ente rector de la política, indica que en ambos periodos una entidad estatal contaba con la mayor capacidad de influencia sobre otros actores y sobre el flujo y contenido de la información que circulaba en el sistema.

## **4.2. Cambio en los instrumentos de política**

Durante el periodo 2007-2017 la configuración de instrumentos de la política de rehabilitación social fue objeto de modificaciones sustanciales. Dicha calibración incluyó la creación y adaptación de cuerpos normativos, incremento de instituciones encargadas de formular e implementar la política, implementación de instrumentos de coordinación interinstitucional, implementación de un modelo de gestión penitenciaria e incremento del presupuesto de sector.

### **4.2.1. Creación y adaptación de cuerpos normativos**

La creación y adaptación de instrumentos normativos fue ejecutada de manera subsecuente a la modificación de la Constitución de 2008, pues la nueva carta magna introdujo cambios importantes respecto la configuración del Estado, al papel que éste adopta frente la garantía de derechos de las personas privadas de la libertad, a la finalidad del sistema de rehabilitación social y a la estructura del sistema de justicia (véase capítulo 3).

Siguiendo la tendencia señalada, en el periodo 2007-2017, fue creado el Código Orgánico Integral Penal, el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, el Reglamento de la Unidad de Centros de Rehabilitación Social, el Reglamento para el Funcionamiento de los Centros de Confianza y los Estatutos Organizacionales por Procesos del Ministerio de Justicia de Derechos Humanos y Cultos, de la Unidad Transitoria de Gestión de la Defensoría Pública y de la Defensoría Pública.

De manera paralela a la creación de los instrumentos señalados, se realizaron actualizaciones sustanciales de la ley que regía la función judicial. La Ley de la Función Judicial fue reemplazada por el Código Orgánico de la Función Judicial, mientras el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social (2006) sufrió numerosas modificaciones, hasta su derogación y reemplazo en 2014.

Respecto a las novedades que introducían los nuevos instrumentos de autoridad del sector, cabe señalar que el Código Orgánico Integral Penal (COIP) pretendía integrar y subsanar las inconsistencias del Código Penal de 1971, el Código de Procedimiento Penal de 2000 y del Código de Ejecución de Penas de 1982, dado que, dichos cuerpos legales no respondían a una sola línea de pensamiento y procedían de contextos históricos muy diversos, por lo que generaban múltiples inconsistencias y dificultades de aplicación.<sup>20</sup>

En materia de derechos humanos, el COIP introduce puntualizaciones respecto al derecho de acceso a trabajo, educación, cultura, recreación, salud, privacidad, asociación lícita, protección de datos, libertad de conciencia y religión de las personas privadas de la libertad;<sup>21</sup> disposiciones que se encontraban escasamente desarrolladas e implementadas en la política de rehabilitación social hasta el año 2007 (véase capítulo 2).

Respecto a la finalidad del sistema de rehabilitación social, la exposición de motivos del COIP señala que:

---

<sup>20</sup> Exposición de motivos del Código Orgánico Integral Penal (2014)

<sup>21</sup> Artículo 12 del Código Orgánico Integral Penal (2014)

Las normas penales de ejecución vigentes, elaboradas sin considerar las normas sustantivas y procesales, son inaplicables por su inconsistencia. Técnicamente no se puede rehabilitar a una persona que nunca ha sido "habilitada", ni reinsertarla en una sociedad que tampoco es ideal para la reinserción. Además, el sistema funciona solo si cuenta con la voluntad de las personas condenadas. Esto ha generado, en definitiva, espacios propicios para la violencia y la corrupción (Asamblea Nacional del Ecuador 2014, 3).

Considerando la inconsistencia señalada, el Código Orgánico Integral Penal detalla aspectos adicionales a la finalidad del sistema de rehabilitación social ya dispuestos en la Constitución de 2008, puntualizando que éste tiene como objetivo proteger los derechos y garantías de las personas privadas de la libertad reconocidas en la carta magna y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, el desarrollo de sus capacidades y el acceso a rehabilitación integral y reinserción social y económica.<sup>22</sup>

El COIP establece además las reformas a realizarse en la estructura orgánica del sistema de rehabilitación social y en relación a los procesos a ejecutarse en los centros de privación de la libertad. Sin embargo, por tratarse de cambios organizacionales, éstos serán abordados en el apartado 4.2.2.

En lo que atañe a los procesos operativos de la política de rehabilitación social, lo dispuesto en la Constitución de 2008 y en el COIP fue objeto de una operacionalización detallada en el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, en el Reglamento para el Funcionamiento de los Centros de Confianza y en los Estatutos Organizacionales por Procesos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, de la Unidad Transitoria de la Defensoría Pública y de la Defensoría Pública.

---

<sup>22</sup> Artículo 673 del Código Orgánico Integral Penal (2014)

Tabla 4.1 . Instrumentos de autoridad de la política de rehabilitación social creados/modificados en el periodo 2007-2017

Instrumento	Descripción	Fecha de creación/actualización
<b>Código Orgánico Integral Penal</b>	Instrumento que regula el poder punitivo del Estado, tipifica infracciones penales, establece el procedimiento para el juzgamiento de las personas con estricta observancia del debido proceso, y promueve la rehabilitación social de las personas sentenciadas y la reparación integral de las víctimas.	Publicado en el registro oficial Suplemento 180 de 10 de febrero de 2014.
<b>Reglamento de la Unidad de Centros de Rehabilitación Social</b>	Establece los procesos orgánicos y las competencias de la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la construcción y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social.	Reforma publicada en el registro oficial 407 de 20 de agosto de 2008.
<b>Reglamento para el Funcionamiento de los Centros de Confianza de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social</b>	Establece los procesos a implementarse en los Centros de Confianza del sistema de rehabilitación social.	Publicado en el registro oficial 250 de 11 de enero de 2008.
<b>Estatuto Orgánico por Procesos Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</b>	Establece la misión, visión, objetivos, organización y competencias del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.	Publicado en el registro oficial, edición especial 116 de 28 de marzo de 2014.
<b>Estatuto Orgánico por Procesos Unidad Transitoria de la Defensoría Pública Penal</b>	Establece los procesos institucionales, atribuciones y competencias de la Unidad Transitoria de la Defensoría Pública Penal.	Publicado en el registro oficial 204 de 05 de noviembre de 2007.
<b>Estatuto Orgánico por Procesos de la Defensoría Pública</b>	Establece los procesos institucionales, atribuciones y competencias de la Defensoría Pública.	Publicado en el registro oficial, edición especial 110 de 18 de marzo de 2014.
<b>Código Orgánico de la Función Judicial</b>	Establece la estructura de la Función Judicial; las atribuciones y deberes de sus órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, establecidos en la Constitución y la ley; la jurisdicción y competencia de las juezas y jueces, y las relaciones con las servidoras y servidores de la Función Judicial y otros sujetos que intervienen en la administración de justicia.	Publicado en el registro oficial suplemento 544 de 09 de marzo de 2009.
<b>Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social</b>	Norma que se aplicaba para la ejecución de las penas privativas y restrictivas de la libertad, para el tratamiento y rehabilitación integral de los internos de los Centros de Privación de la Libertad y en los organismos directivos encargados de dirigir la política de rehabilitación social hasta 2014.	Publicado en el registro oficial, suplemento 399 de 17 de noviembre de 2006. Reformado por última ocasión en febrero de 2014.

Fuente: Trabajo investigativo

#### **4.2.2. Incremento de instituciones encargadas de formular e implementar la política**

Hasta 2006, la política de rehabilitación social se encontraba bajo responsabilidad del Consejo de Rehabilitación Social y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, entidades que desde la década de los sesenta ejercían las competencias ligadas a la formulación e implementación de la política de rehabilitación social a nivel nacional.

De 2007 a 2017 a las instituciones previas, a nivel central se suma el Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, la Unidad Transitoria Emergente de la Defensoría Pública Nacional, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Unidad Transitoria para la Gestión Emergente para la Construcción y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social y la Defensoría Pública del Ecuador.

A nivel territorial, en 2006 existían 35 Centros de Rehabilitación Social. Número que se incrementó a 48 en el año 2017. A la implementación de los nuevos centros de rehabilitación social se añadió la creación de la Escuela de Formación Penitenciaria, institución encargada de la capacitación del personal de los funcionarios de los centros de rehabilitación social.

Las instituciones creadas en el periodo 2007-2017 constituyeron un cambio importante en la configuración de instrumentos de la política de rehabilitación social, pues ampliaron la capacidad de respuesta del Estado frente a las problemáticas que aquejaban al sistema de rehabilitación social y permitieron la ejecución de la inversión económica dirigida a dicha política.

La Unidad Transitoria de Gestión de la Defensoría Pública Penal y la Defensoría Pública permitieron que por primera ocasión en la historia del Ecuador, el Estado cuente instituciones responsables de defender gratuitamente a las personas de condición económica, social y cultural vulnerable o en estado de indefensión (Defensoría Pública 2013) y que se alcance el objetivo de disminuir de manera sustancial el número de personas sin sentencia que se encontraban en los Centros de Rehabilitación Social (Pazmiño Ernesto 2017).

La Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la construcción y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, era la entidad responsable de crear centros de

rehabilitación social que contaran con una infraestructura adecuada y de acondicionar los centros de rehabilitación preexistentes, con el fin de brindar a las personas privadas de la libertad condiciones adecuadas para su estancia en dichos dispositivos y para disminuir las tasas elevadas de hacinamiento del sistema de rehabilitación social (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2009).

Por su parte, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos fue creado con la finalidad de articular las acciones ejecutadas por la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la creación y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social y las entidades preexistentes de la política de rehabilitación social y ejecutar acciones alineadas a los cambios normativos realizados a los instrumentos del sector (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2009).

La creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos constituyó un cambio importante en la política de rehabilitación social, dado que, elevó la jerarquía y la capacidad de respuesta del sector, que hasta ese momento se encontraba regido por una Dirección Nacional y un Consejo Consultivo no articulados a otras carteras del Estado y con escasa capacidad de respuesta frente a la magnitud de la crisis del sistema.

El Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social fue creado con la finalidad de contar con un organismo técnico encargado de formular la política de rehabilitación social que contara con la participación de las carteras de Estado con competencia en la implementación de la política, dado que, a pesar de que el Consejo de Rehabilitación Social contaba con una configuración similar, éste no operaba con todas las carteras del estado requeridas y requería de una reforma de competencias.

La Escuela de Formación Penitenciaria del Ecuador fue creada con el fin de contar con una entidad estatal responsable de brindar una formación adecuada (en materia de derechos humanos y normas de funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social) a los funcionarios de los Centros de Rehabilitación Social (Ministerio de Justicia, Derechos

Humanos y Cultos 2011), con el fin de brindar solución a la escasa formación con la que hasta ese momento contaba el personal de los Centros de Rehabilitación Social.

Tabla 14.2. Instituciones de nivel central creadas en la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017

<b>Institución</b>	<b>Descripción</b>	<b>Detalle de creación</b>
<b>Ministerio Coordinador de Seguridad Externa e Interna</b>	Institución que coordinaba las políticas de seguridad (entre las que se incluía la política de rehabilitación social), priorizando el respeto de derechos humanos.	Creado mediante decreto ejecutivo 117 A de 15 de febrero de 2007.
<b>Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la construcción y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social</b>	Institución creada con el fin de implementar nuevos centros de rehabilitación social y de realizar adecuaciones de infraestructura en los centros preexistentes.	Creado mediante decreto ejecutivo 807 de 19 de diciembre de 2017.
<b>Unidad Transitoria de Gestión Emergente de la Defensoría Pública Penal</b>	Institución creada con el fin de ejecutar las políticas y acciones para implementar y dirigir las actividades de defensa pública de los detenidos internos en los centros de rehabilitación social del país, hasta que se expida la Ley Orgánica de la Defensoría Pública Nacional.	Creado mediante decreto ejecutivo 563 de 17 agosto de 2007.
<b>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</b>	Ente rector de la política de rehabilitación social que entre sus funciones tenía como fin promover la plena vigencia de los derechos humanos, mejorar la rehabilitación y su reinserción social en las personas adultas privadas de libertad y el desarrollo integral en adolescentes infractores o en conflicto con la ley penal	Creado mediante decreto ejecutivo 748 de 14 de noviembre de 2007.
<b>Defensoría Pública</b>	Institución creada con la misión de Defender gratuitamente a las personas en condición económica, social y cultural de vulnerabilidad o en estado de indefensión, garantizando su acceso a la justicia, un juicio justo y el respeto a los derechos humanos.	Creada jurídicamente mediante disposición constitucional en 2008, funcionamiento efectivo como institución autónoma de la función judicial a partir del 20 de octubre de 2010.
<b>Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social</b>	Organismo conformado por las carteras de justicia, derechos humanos y cultos, salud, educación, relaciones laborales, inclusión económica y social, cultura y patrimonio, deporte y por la Defensoría del Pueblo que se encontraba encargado	Creado mediante decreto ejecutivo 365 de 27 de junio de 2014.

	de formular la política de rehabilitación social.	
<b>Escuela de Formación Penitenciaria</b>	Institución creada con el fin de consolidar un cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria con formación integral y énfasis en el respeto de los derechos humanos, en función de articular un sistema efectivo de rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de la libertad.	Creada por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos el 1 de febrero de 2015

Fuente: Trabajo investigativo

#### 4.2.3. Implementación de instrumentos de coordinación interinstitucional

Con la finalidad de mejorar la coordinación interinstitucional de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017 el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos firmó convenios y acuerdos interinstitucionales con los ministerios de salud, educación, inclusión económica y transporte, con la Defensoría Pública y la Corte Suprema de Justicia y con organizaciones no gubernamentales como el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Tabla 4.3 . Convenios interinstitucionales y acuerdos interministeriales del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en el periodo 2007-2017

Instrumento	Instituciones	Fecha	Detalle
<b>Convenio de Cooperación Interinstitucional SN</b>	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Ministerio de Relaciones Laborales y Defensoría Pública del Ecuador	23 de agosto de 2013	Acuerda establecer y promover mecanismos de coordinación y procedimientos que desarrollen y posibiliten aplicar los principios constitucionales, pactos y protocolos suscritos por Ecuador, con el fin de garantizar la efectividad y el respeto de los derechos humanos integrales de las personas privadas de la libertad en el país.
<b>Convenio de cooperación SN<sup>23</sup></b>	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Comité Internacional de la Cruz Roja	2014	Acuerda diseñar y ejecutar acciones de asesoría técnica, formación y capacitación de los agentes de seguridad penitenciaria (ASP), como promotores de Derechos Humanos.

<sup>23</sup> <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/ministerio-de-justicia-y-cruz-roja-suscribieron-convenio-de-cooperacion/>

<b>Convenio de Cooperación Interinstitucional SN<sup>24</sup></b>	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Transporte y Obras Públicas	2014	Convenio de cooperación interinstitucional que permite desarrollar un nuevo modelo de rehabilitación penitenciaria, a través de la capacitación de los reclusos en la elaboración de señalética vial vertical que será utilizada en las carreteras del país.
<b>Acuerdo Interministerial 00004906</b>	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Salud Pública	26 de junio de 2014	Acuerda traspasar la gestión y prestación de servicios de salud y todos los procesos inherentes a éstos que ostenta el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos al Ministerio de Salud Pública, por ser ámbito de su competencia.
<b>Convenio Interinstitucional SN</b>	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Ministerio de la Consejería de la Judicatura	22 de julio de 2014	Acuerdan colaborar en el ámbito de sus competencias para garantizar los derechos de las y los adolescentes infractores, como grupo de atención prioritaria.
<b>Acuerdo Interministerial N°MDT-2005-0004</b>	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Ministerio de Relaciones Laborales	17 de junio de 2015	Acuerda expedir el reglamento que regula la relación especial de trabajo en relación de dependencia de las personas que se encuentren cumpliendo una pena privativa de la libertad.
<b>Acuerdo Interministerial N°2</b>	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Ministerio de Educación	17 de mayo de 2017	Acuerda aprobar y expedir el “Modelo Nacional de Gestión y Atención Educativa para los Centros de Adolescentes Infractores”.
<b>Convenio de cooperación interinstitucional 000000041</b>	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Defensoría Pública del Ecuador	27 de septiembre de 2017	Establece los términos de coordinación y cooperación y los compromisos recíprocos a fin de asegurar y garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad.

*Fuente:* Trabajo investigativo

Los instrumentos de coordinación interinstitucional señalados permitieron que la política de rehabilitación social sea implementada por varias carteras de Estado, desconcentrando la

<sup>24</sup> <https://www.obraspublicas.gob.ec/convenio-entre-mtop-y-ministerio-de-justicia-promueve-rehabilitacion-de-los-reclusos/>

magnitud de los procesos que el ente rector de la política debía ejecutar a nivel administrativo y operativo.

Dicha modificación facilitaba la ejecución de la amplia gama de procesos que debían implementarse para alcanzar el objetivo de brindar rehabilitación y reinserción social alineada a los estándares de dignidad y respeto de los derechos humanos consagrados en la normativa nacional e internacional vinculada al sector.

Otro cambio significativo introducido por la implementación de instrumentos de coordinación interinstitucional se relaciona con la ampliación de la capacidad de la función ejecutiva de realizar seguimiento y brindar apoyo a las entidades de la función judicial que tenían dificultades para gestionar el número de causas judiciales represadas que contribuían a la sobrepoblación penitenciaria.

#### **4.2.4. Implementación de un modelo de gestión penitenciaria**

Considerando la necesidad de contar con un instrumento que permita operativizar los procesos necesarios para brindar rehabilitación y reinserción social a las personas privadas de la libertad, en el periodo 2007-2017 el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos formuló e implementó el Modelo de Gestión Penitenciaria (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2013),

Dicho instrumento pretendía contribuir a la rehabilitación y reinserción social a través de la organización de las prestaciones de educación, arte, cultura, deporte, actividades laborales, crecimiento personal, construcción de un plan de vida, seguimiento penitenciario y aplicación del sistema progresivo de penas, brindadas en los Centros de Rehabilitación Social (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2013).

Los objetivos estratégicos del Modelo de Gestión Penitenciaria incluían: (a) establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para el desarrollo de programas de atención a personas privadas de la libertad, (b) implementar el Centro de Formación Penitenciaria, (c) emplear la nueva infraestructura del sistema para implementar el Modelo de Gestión

Penitenciaria, (d) promover el ejercicio de los derechos de las personas privadas de la libertad, entre otros (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2013).

La implementación del Modelo de Gestión penitenciaria introdujo un cambio sustancial en la mezcla de instrumentos de la política de rehabilitación social, pues hasta su creación la aplicación de las disposiciones inscritas en la legislación del sector no se encontraba operativizada por medio de un documento que estableciera los procesos a ejecutarse en los Centros de Rehabilitación Social con el fin de brindar rehabilitación y reinserción social a las personas privadas de la libertad.

#### **4.2.5. Incremento de presupuesto en el sector**

Históricamente, la inversión en el Sistema de Rehabilitación Social ha sido escasa. En 2005 dicho rubro apenas alcanzó seis mil novecientos ochenta y tres dólares, valor que sufrió un ligero incremento en 2006, año en que alcanzó los treinta y cuatro mil doscientos cuarenta y dos dólares.

El presupuesto devengado por las instituciones del sector se concentraba en el gasto corriente, destinado sobre todo a la remuneración de guías penitenciarios, suministros, servicios y materiales que se utilizaban en los centros de rehabilitación social (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2010).

La distribución señalada permite afirmar que el presupuesto del sector se enfocaba en garantizar el precario funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social existentes, dejando en mantenimiento de infraestructura y la inversión en programas de rehabilitación y reinserción social en segundo plano y sin recursos que permitan su ejecución.

Tabla 4.4 . Inversión en el sistema de rehabilitación social en el periodo 2005-2006

<b>Año</b>	<b>Gasto Corriente</b>	<b>Gasto de Inversión</b>
2005	\$8 273 937, 00	\$6 983,00
2006	\$15 469 849, 00	\$34 242, 00

*Fuente:* Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2010, 15

A partir de la declaración de emergencia del sistema penitenciario y la consecuente creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la construcción y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, realizada en 2007, el presupuesto de inversión del sistema de rehabilitación social se incrementa sustancialmente, llegando a alcanzar los quince millones setecientos sesenta y cuatro mil dólares en 2009 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010).

El incremento de inversión del sector se extendió también al gasto corriente, que pasó de quince millones cuatrocientos sesenta y nueve mil ochocientos cuarenta y nueve dólares en 2006 a cuarenta y un millones cuatrocientos doce mil quinientos veinte y cinco dólares en 2009.

El incremento presupuestario descrito constituyó una importante calibración de instrumentos, pues, brindaba a la política de rehabilitación social la posibilidad de incrementar los recursos disponibles para ejecutar los cambios normativos, organizacionales y operativos planificados para mejorar las condiciones del sistema de rehabilitación.

Tabla 4.5 . Inversión en el sistema de rehabilitación social en el periodo 2007-2009

Año	Gasto Corriente	Gasto de Inversión
2007	\$33 095 576, 00	\$2 430 700,00
2008	\$46 814 250, 00	\$14 352 726,00
2009	\$41 412 525, 00	\$15 764 004,00

*Fuente:* Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2010, 15

## Conclusiones

Al comparar la estructura de la red de la política de rehabilitación social de los periodos 1998-2006 y 2007-2017, se identificó que los cambios más relevantes fueron el ingreso de actores políticos autoidentificados con la izquierda progresista (Rafael Correa y Alianza País) y el incremento en el número de actores e interacciones de la red.

El ingreso del primer mandatario a la red de la política de rehabilitación social en el periodo 2007-2017 es una diferencia notable respecto a la red de la misma política en el periodo 1998-2007, debido a que en el periodo 2007-2017, gran parte de los cambios institucionales y normativos de dicha política fueron dispuestos, promovidos y/o ejecutados desde la presidencia de la república.

En relación al incremento de actores e interacciones acontecida en el periodo 2007-2017, es importante señalar que dicho incremento se concentró en los actores que formaban parte del poder ejecutivo, y que un amplio número de las nuevas interconexiones correspondían a relaciones establecidas entre los actores del ejecutivo con actores de la función legislativa y judicial.

Respecto al rol de Rafael Correa y Alianza país en la red de la política de rehabilitación social, cabe señalar que durante el periodo 2007-2017, el presidente señalado tenía una capacidad de incidencia directa en la institución que controlaba el flujo de información en el sector (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos) y que la mayoría del partido Alianza País en la Asamblea Nacional facilitaba que las ideas de dicha coalición fueran insertadas en los instrumentos de autoridad del sector.

Los datos previamente señalados permiten afirmar que durante el periodo 2007-2007 el presidente Rafael Correa y el partido Alianza País, contaban con una gran capacidad para influir en la reforma de la política de rehabilitación social, pues tenían incidencia directa en las instituciones encargadas de formular la política.

Respecto a las ideas programáticas que predominaban en la red de la política de rehabilitación social, en el periodo 1998-2006, los instrumentos de política contaban con algunas referencias de la garantía de derechos humanos y de la rehabilitación social como objetivo de política, sin embargo, dichas ideas aparecían de manera no articulada y eran inconsistentes con las prácticas implementadas en los Centros de Rehabilitación Social y con la asignación y ejecución presupuestaria del sistema.

En el periodo 2007-2017, se visibiliza que las ideas programáticas de la política de rehabilitación social se organizan de manera clara alrededor del objetivo de garantizar los derechos humanos y la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de la libertad, tanto en lo que refiere al contenido de normas, programas, planes, estatutos, como en lo que a asignación y ejecución presupuestaria se refiere.

Al comparar la configuración de los instrumentos de política en los periodos 1998-2006 y 2007-2017, se pudo identificar que las calibraciones realizadas consistieron en la adaptación de cuerpos normativos, incremento de instituciones encargadas de formular e implementar la política, creación de instrumentos de coordinación interinstitucional, implementación de un modelo de gestión penitenciaria e incremento de presupuesto en el sector.

La adaptación de cuerpos normativos consistió en la reforma de los cuerpos legales que regían el funcionamiento del sistema de rehabilitación social, desde las leyes orgánicas, hasta los estatutos organizacionales por procesos de las instituciones de la función ejecutiva y judicial que formaban parte de la política, en congruencia con las disposiciones constitucionales en materia de derechos de las personas privadas de la libertad y a los acuerdos internacionales suscritos en dicho ámbito.

En el periodo 2007-2017 las instituciones encargadas de formular e implementar la política de rehabilitación social pasaron de dos a nueve, mientras los Centros de Rehabilitación Social se pasaron de treinta y cinco (en 2007) a cuarenta y ocho (en 2017). Dicho cambio es relevante no solo por su cualidad numérica, sino porque representó una ampliación importante en la

capacidad de respuesta frente a problemáticas como el hacinamiento, las vulneraciones de derechos y la escasa capacidad para el procesamiento de procesos judiciales.

La creación de instrumentos de coordinación interinstitucional consistió en la puesta en marcha de acuerdos con las carteras de salud, educación, inclusión económica y social, relaciones laborales, transporte y obras públicas, instituciones de la función judicial como el Consejo de la Judicatura y Defensoría Pública, y organizaciones no gubernamentales, que en conjunto permitieron se respondiera de manera articulada a los problemas de la política de rehabilitación social.

La creación del modelo de gestión penitenciaria se constituyó en una calibración importante realizada a las instituciones encargadas de implementar la política de rehabilitación social, pues permitió que los Centros de Rehabilitación Social implementaran procesos específicos dedicados a garantizar los derechos humanos y la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de la libertad.

En lo que atañe al incremento de la asignación presupuestaria destinada al funcionamiento de la política de rehabilitación social, la presente investigación pudo evidenciar el incremento de asignación y ejecución presupuestaria en los Centros de Rehabilitación Social. Sin embargo, no fue posible acceder a los datos que den cuenta del incremento global de presupuesto en el sector. Conociendo esta salvedad, resulta posible afirmar que el incremento de presupuesto en los Centros de Rehabilitación Social permitió que los cambios dispuestos por otros instrumentos se ejecuten en la práctica.

En conjunto, las calibraciones de instrumentos fueron orientadas por las ideas programáticas de derechos humanos, rehabilitación y reinserción social, pues las reformas ejecutadas tenían como objetivo garantizar a las personas privadas de la libertad el respeto de sus derechos humanos y la posibilidad de acceder a servicios orientados a su rehabilitación y reinserción en la sociedad.

Una vez mencionados los principales resultados de la presente investigación resulta pertinente contrastar la hipótesis de investigación que afirma que “los cambios en la estructura de la red de actores de una política determinan los cambios en sus instrumentos” con los hallazgos obtenidos por medio del análisis de redes sociales y la tipología NATO de instrumentos de política.

Los hallazgos de la presente investigación indican que existieron cambios significativos en la red de actores política de rehabilitación social y que dichos cambios influyeron en la modificación de los instrumentos de política preexistentes, por medio de la articulación de las calibraciones de instrumentos alrededor de las ideas programáticas de derechos humanos, rehabilitación y reinserción social, promovidas por una nueva coalición de gobierno compuesta por Rafael Correa y su partido Alianza País.

Dichos hallazgos permiten concluir que en el periodo 2007-2017, el ingreso de una nueva coalición de gobierno (Rafael Correa y Alianza País) posibilitó que las ideas programáticas de garantía de derechos y de rehabilitación y reinserción social orientaran la reforma de instrumentos de la política de rehabilitación social. Hallazgo que confirma la hipótesis de investigación de investigación que afirma que los cambios en la estructura de la red de una política determinan la modificación de sus instrumentos.

En relación a la utilidad de la teoría de redes para explicar las calibraciones de instrumentos de política, cabe señalar que se trata de un enfoque que permite identificar el papel de los actores, ideas e interacciones en la formulación de políticas. A pesar de que los desarrollos teóricos que relacionan los cambios en la estructura de la red con la calibración de instrumentos de política son escasos, su aporte resultó suficiente para construir una hipótesis que relacione dichos elementos.

El Análisis de Redes Sociales, permite obtener una visión clara y estructurada de una red de política, sin embargo, la obtención de datos cuantitativos (medidas de grado, densidad, centralidad-mediación y proximidad del grafo) y de una representación gráfica de la red

requiere ser complementada con datos que den cuenta de la configuración de la red desde una perspectiva descriptiva e histórica.

Respecto a la combinación del Análisis de Redes Sociales con la identificación, organización y análisis de instrumentos de política por medio de la tipología NATO, dichos métodos mostraron afinidad y complementariedad en el presente trabajo, pues el primero permitía identificar el rol de los actores y sus interacciones y el segundo estructurar una visión esquemática de los instrumentos de política.

La complementariedad del Análisis de Redes Sociales y el análisis de instrumentos de investigación se mostró evidente, pues la identificación de actores y relaciones de cada red se realizó por medio de los datos proporcionados por las entrevistas semiestructuradas y por medio de la revisión documental de los instrumentos de política.

Lo señalado implica que el Análisis de Redes Sociales requiere del levantamiento de datos por medio de la revisión documental de los instrumentos de política, lo que no equivale a afirmar que sea necesario aplicar la tipología NATO para organizar dichos instrumentos. La aplicación de la tipología mencionada es eficiente para identificar la estructura del diseño de una política y comparar el contenido de los instrumentos en los casos en lo que ello constituya un objetivo de investigación.

Una vez concluidas las reflexiones de la estructura teórica y metodológica de la investigación, resulta pertinente acotar algunas conclusiones respecto al cambio de instrumentos de la política de rehabilitación social durante el periodo 2007-2017. En primer lugar, es necesario señalar que las calibraciones realizadas tuvieron efectos importantes en la calidad de vida de las personas privadas de la libertad, pues éstas tuvieron acceso a servicios de salud y educación, y a un conjunto de prestaciones dirigidas a brindar rehabilitación y reinserción social, a diferencia de la mera reclusión que proponía el sistema penitenciario hasta 2007.

Un aspecto importante a considerar como resultado del presente trabajo de investigación, es que la política de rehabilitación social del Ecuador ha mostrado una clara tendencia a la

formulación e implementación de políticas desde una lógica vertical, pues en tanto en el periodo 1998-2006, como en periodo 2007-2017 la participación de actores no estatales en la formulación e implementación de instrumentos de política ha sido escasa, tornando a los cambios como un resultado evidente en la movilización de la agenda política.

Lo señalado implica que, hasta el momento, los actores sociales de la política de rehabilitación social han tenido un papel secundario y que la tendencia de los cambios del sector gira alrededor de la dependencia del reemplazo de la coalición política que gobierna como único factor capaz de movilizar la comprensión de los problemas del sistema de rehabilitación social y de la forma en el que el Estado se posiciona para responder a dichas problemáticas.

## Lista de referencias

- Albornoz Belén, Bustamante Mónica y Jiménez Javier. 2012. “Las Redes de Política”. En *El Rol del Estado: contribuciones al debate*, 157-187. Quito: SENPLADES.
- Albornoz, Belén. 2015. “Redes de política”. En *El rol del Estado: contribuciones al debate, editado por Andrea Carrillo*. Quito: SEMPLADES y FES-ILDIS:157-187.
- Andrews, Clinton. 2007. “Rationality in policy decision making”. En *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods*, editado por Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney, 161-172.
- Argüello, Santiago. 1992. *Trabajo de Prisioneros*. Dirección Nacional de Rehabilitación social. Ecuador: Imprenta Multicolor.
- Bastian, Mathieu, Sebastien Heymann, and Mathieu Jacomy. 2009. "Gephi: an open source software for exploring and manipulating networks." *Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media*, 3 (1).  
<https://ojs.aaai.org/index.php/ICWSM/article/view/13937>
- Bennett, Colin y Howlett Michael. 1992. “The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change”. *Policy sciences*. 25(3): 275-294.
- Bresser, Hans y Laurence O’Toole. 1998. “Selection of policy instruments: A network-based perspective”. *Journal of public policy* 18 (3): 213-239.
- Bressers, Hans y O’Toole Laurence. 2005. “Instrument selection and implementation in a networked context”, en *Designing Government from instruments to governance*. 132-153. <https://cutt.ly/rIVu30S>
- Bruijn y Hufen. 1998. “The traditional approach to policy instruments”. En *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration*, 11-32.
- Bruzzone Andrés. “Redes de política en el diseño de la política pública de transferencia de conocimiento: Proyecto Prometeo”. Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador.
- Capano, Giliberto. 2009. Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 11(1):7–31.  
<https://doi.org/10.1080/13876980802648284>

- Capano, Giliberto. 2012. The never-ending puzzle. En *Routledge handbook of public policy*, editado por Aral Eduardo, Fritzen Scott, Howlett Michael, Ramesh Michael y Xun Wu 451-528. Routledge: Londres y Nueva York.
- Capano, Giliberto y Michael Howlett. 2009. "Introduction: The determinants of policy change: Advancing the debate." *Journal of Comparative Policy Analysis*. 11(1): 1–5. <https://doi.org/10.1080/13876980802648227>
- Carranza, Elías. 2009. "Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?". *Anuario de derechos humanos* 8 (1): 31-51. doi: 10.5354/0718-2279.2012.20551
- Carrión, F. H. 2014. ¿Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico? URVIO. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 1(1): 5-9. <https://doi.org/10.17141/urvio.1.2007.1050>
- Cashore, Benjamin y Howlett, Michael. 2007. Punctuating which equilibrium? Understanding thermostatic policy dynamics in Pacific Northwest forestry. *American Journal of Political Science*. 51(3): 532–551. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00266.x>
- Cifuentes Ruiz, Danny Gilberto. *Redes de política y participación: el diseño de la política pública de salud sexual y reproductiva en Ecuador*. Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador. <http://hdl.handle.net/10469/10774>
- Coimbra, Luiz y Briones, Álvaro. 2019. "Crimen y castigo. Una reflexión desde América Latina." *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 24: 26-41. <https://cutt.ly/HIM4Wd8>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2019. *Un modelo de reinserción social: Bases para la prevención terciaria*. Méjico: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <https://cutt.ly/blM2ree>
- De Bruijn, Hans y Hans Hufen. 1998. "The traditional approach to policy instruments", En *Public policy instruments: Evaluating tools of public administration*, editado por Guy Peters, 11-32. Cheltenham: Northampton.
- Defensoría Pública del Ecuador. 2013. *Informe de rendición de cuentas 2012-2013*. Quito: Defensoría Pública.
- Dye, Thomas. 2012. *Understanding Public Policy*. Boston: Pearson.

- Echeverría Javier y González Marta. 2009. “La Teoría del Actor-Red y la Tesis de la Tecnociencia”. *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 738 (1): 705-720.  
<https://cutt.ly/gLM45Rl>
- Fontaine Guillaume y Fuentes José Luis. 2011. Transición hacia el centralismo burocrático. *Estado del país* 1(1): 247-260. <https://cutt.ly/FIMTa19>
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos.
- 2015b. “Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas: presentación del dossier”. *En Íconos 53: Revista de Ciencias Sociales*. 53(19): 11–29. Quito: FLACSO, Ecuador.
- 2015c. “Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas”. *Revista Andina de Estudios Políticos* 5 (2): 80-98. DOI:  
<https://doi.org/10.35004/raep.v5i2.81>
- Foucault, Michel. 2002. *Vigilar y Castigar*. Nacimiento de la prisión. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Grin John y Loeber Anne. 2006. “Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change”. En *Handbook of Public Policy Analysis*, editado por Fischer Frank y Miller Gerald, 227-246, Routledge.
- Hall, Peter. 1993. “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”. *Comparative politics* 3(1): 275–296.  
<https://doi.org/10.2307/422246>
- Hall Peter y Taylor Rosemary. 1996. “Political Science and the three new institutionalisms”. *Political Studies* 44(5): 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Heclo Hugh, (1978). 2007. “Las redes de asunto y el poder ejecutivo”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 257-284.
- Hood, Christopher. 2007. “Intellectual obsolence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades”, *Governance* 20(1): 127-144.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>
- Howlett, Michael, Kim Jonathan y Weaver Paul. 2006. “Assessing instrument mixes through program- and agency-level data: methodological issues in contemporary

- implementation research”, *Review of Policy Research* 23(1): 129-145.  
<https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2006.00189.x>
- Howlett, Michael, Ramesh Michael y Anthony Perl. 2009. “Studying Public Policy. Policy cycles & policy subsystems”. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, Michael, Mukherjee Ishani y Woo Jun Jie. 2014. “From Tools to Toolkits in Policy Design Studies: The New Policy Design Orientation Toward Policy Formulation Research”, *Policy & Politics* 43, 291-311. <https://cutt.ly/oIVq3kB>
- Howlett, Michael. 2005. “What is policy instruments? Policy tools, policy mix, and policy-implementation style”. En *Designing government: From instruments to governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret Hill y Howlett Michael. 31-50. McGill-Queen's Press-MQUP.
- .. 2009. “Governance modes, policy regimes and operational plans: multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”, *Policy Science* 42(1): 73-89.  
<https://cutt.ly/0lVe210>
- .. 2011. “Key definitions and concepts in the study of policy design”. En *Designing Public Policies. Principles and instruments.*, 15-40, Abingdon: Routledge.
- Howlett, Michael y Ramesh, Mishra.1998. “Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process”. *Policy studies journal* 26(3):466-481. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01913.x>
- King, Gary, Keohane Robert y Verba Sidney. 1994. *Designing Social Inquiry Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kingdon, John. 2003. *Agendas, alternatives, and public policy*. Michigan: Logman.
- Kisby, Ben. 2007. “Analysing policy networks. Toward an ideational approach”. *Policy Studies* 28(1): 72-90. <https://doi.org/10.1080/01442870601121502>
- Knoke, David y Yang Song. 2008. “Introduction to social network analysis”. En *Network analysis. Second edition:* 1-14. London: Sage
- Knoke, David. 1993. “Networks as political glue: explaining public policy-making”. En *Sociology and the public agenda*, editado por William Wilson, 164-184, London: Sage.
- Kooiman, Jan. 2005. “Gobernar en gobernanza”. En *La gobernanza hoy*. 10 (1): 57-82.

- Lascoumes, Pierre y Patrick Le Gales. 2007. "Introduction: Understanding public policy through its instruments: From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation", *Governance* 20 (1): 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Latour, Bruno. 1999. "On recalling ANT". En *Actor network theory and after*, Law y Hassard. 15-25. Oxford: Oxford-Blackwell Publisher.
- .. 2008. *Reensamblar lo social. Una introducción a la Teoría del Actor-Red*. Buenos Aires Manantial.
- Linder Stephen y Guy Peters. 1998. "Conceptual frames underlying the selection of policy instruments". En *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, editado por Peters. Guy y Van Nispen Frans, 33-45.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of "Muddling Through"." *Public Administration Review*. 19 (2): 79–88. Doi: 10.2307/973677.
- López, Adrian y Cubillos, Paula. 2009. "Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador". *Íconos* 33 (1): 13-20.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3318431>
- Lowndes, Vivien y Roberts Mark. 2013. *Why institutions matter. The new institutionalism in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.
- Majone, Giandomenico. 1976. "Choice among policy instruments for pollution control." *Policy análisis*, 589-613. <https://www.jstor.org/stable/42783179?seq=1>
- March James y Olsen, Johan. 1983. The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American political science review*, 78 (3):734-749. DOI: <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Marsh David y Smith Martin. 2000. "Understanding policy network: towards a dialectic approach". *Policy Studies* 48 (1): 4-21. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00247>
- .. 2001. "There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks". *Political Studies*, 49 (3): 528-541. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00325>
- Marsh David y Paul Furlong. 2010. *A Skin, Not a Sweater: Ontology and Epistemology in political science*.

- Marsh David y Rhodes R. 1992. "Policy networks in British politics. A critique of exiting approaches". *En Policy network in British government*, 1-26. Oxford:Oxford Scholarship Online.
- Meny, Ives y Jean-Claude Thoeing. 1992. *Las políticas públicas*. Traducido por Francisco Morata. Barcelona: Ariel S.A.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2009. *Construyendo el cambio*. Quito: Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social.
- .. 2010. Reestructuración del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Quito: Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2011. *Agenda de Derechos Humanos y Cultos*. Quito: Manthra Editores.
- .. 2014. *Manual de Derechos Humanos aplicados al Contexto Penitenciario*. Quito: Imprenta Grafilyon.
- .. 2014. *Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. <https://cutt.ly/CIMXnu4>
- .. 2018. *Rehabilitar y proteger derechos: Módulo de formación y capacitación penitenciaria*. Quito: Artes Gráficas Silva.
- Mahoney, James y Thelen, Ken. (Eds.). 2009. *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Muller, Pierre. 2002. *Las políticas públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. 2011. "Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito". Nueva York: Naciones Unidas. <https://cutt.ly/blM01P5>
- Organización de Estados Americanos. 2009. "Informe de la misión de observación electoral sobre el referéndum constitucional celebrado el 28 de septiembre de 2008 en la República del Ecuador". <https://cutt.ly/AlMMBiL>
- Organización de Naciones Unidas. 1984. Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Iniciativa sobre la convención contra la tortura: Ginebra-Suiza.

- Pazmiño Ernesto. 2017. "Políticas penitenciarias y derechos humanos: breve lectura de lo global y lo local". *Revista Defensa y Justicia* 26: 4-10. <https://cutt.ly/wlM9wPY>
- Peters, Guy, Capano Giliberto, Howlett Michael, Mukherjee Ishani, Chou Meng-Hsuan y Ravinet Pauline. 2018. *Design for policy effectiveness. Defining and understanding a concept*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, Guy. 2015. *Advance introduction to public policy*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- .. 2018. *Policy problems and policy design*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Pierre, Jon y Guys Peters. 2000. *Governance, Politics, and the State*. Londres: Macmillan Press.
- Pontón, Jenny, and Andreina Torres. 2007. "Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas." *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 1 (1): 55-73. <https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656565004.pdf>
- Rainey, Hall. 2003. "Public management: old and new". En *Handbook of public administration*. Editado por Guy Peters y Jon Pierre, 11-14. Oxford: Oxford University Press.
- Roth André. 2010. *Enfoque para el análisis de políticas públicas*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- .. 2014. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P y Weible, C. 2007. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. *En Theories of the Policy Process, Second Edition*. Editado por Sabatie, 189-217.
- Sandström, Annica y Carlsson Lars. 2007. "The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance". *Policy Studies Journal* 36 (4): 497-524. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00281.x>
- Sanz, Luis. 2003. "Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales". *Apuntes de Ciencia y Tecnología*: 21-29. <http://hdl.handle.net/10261/1569>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES. <https://cutt.ly/elM2kq0>

- Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores. 2019. Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional. <https://cutt.ly/HIMVas6>
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter Larrue, Corinne y Frederic Varones. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Vivas, Jorge. 2001. Análisis de redes sociales y procesos de influencia en la toma de decisión grupal. *Interdisciplinaria* 18 (1): 87-773.  
<https://www.redalyc.org/pdf/180/18011326004.pdf>
- Wasserman, Stanley y Faust Katherine. 1994. *Social Network Analysis Methods and Applications*. Cambridge University Press: New York
- Yin Robert. 2003. *Case study research: design and methods*. California: Sage Publications Inc.
- Zumárraga, Alexandra. 2008. “Los derechos humanos en la arquitectura penitenciaria”. En *Ejecución Penal y Derechos Humanos: Una mirada crítica a la privación de la Libertad*. Editado por Silva Carolina, 43-61. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. <https://cutt.ly/YIM2Tmu>
- Zurbriggen, Cristina. 2003. “Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica”. En *Colección de documentos político y gobernabilidad democrática*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.