www.flacsoandes.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022 - 2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

ANÁLISIS DE LA FALLA DE LA POLÍTICA DE REHABILITACIÓN SOCIAL DEL ECUADOR EN EL PERIODO 2017-2021 DESDE UN ENFOQUE DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Maldonado Ruiz Juan Pablo

Asesor: Córdova Montúfar Marco Antonio

Lectores: Pérez Ones Isarelis, Paz Gómez Diana Marcela

Quito, marzo de 2025

Dedicatoria

A mis padres por enseñarme que el límite es el cielo.

Epígrafe

> […] uno debería siempre tener en mente que una crisis concreta solo irrumpe en la visibilidad de los medios como resultado de una compleja conjunción de factores.
>
> —Slavoj Žižek

Índice de contenidos

Resumen 11

Agradecimientos 12

Introducción 13

Capítulo 1. El diseño de las políticas públicas 21

1.1. La gobernanza como una nueva forma de dirección estatal 21

1.1.1. La gobernanza como factor decisivo en el diseño de políticas 22

1.2. El diseño como marco de análisis 25

1.2.1. Enfoque de la instrumentación 26

1.2.2. Modelo Anidado Multinivel 28

1.3. La falla de la política en la combinación de instrumentos 29

1.3.1. El alcance de la falla de la política 31

Capítulo 2. La situación penitenciaria en Latinoamérica 33

2.1. Antecedente contemporáneo de las políticas penitenciarias en las Américas 34

2.2. Problemas y desafíos de los sistemas penitenciarios en la región 35

2.2.1. El detrimento de la rehabilitación social 38

2.2.2. La violencia intracarcelaria 39

2.2.3. El auge del narcotráfico 43

2.3. Las políticas de gestión penitenciaria en América Latina 45

2.3.1. Una estructura administrativa centralizada y sin especialización 46

2.3.2. Una política cada vez más costosa 49

2.3.3. Reformas y alternativas para las políticas penitenciarias 52

2.4. Sumario de la situación penitenciara en América Latina 53

Capítulo 3. Evolución histórica de las políticas penitenciaras en Ecuador 55

3.1. La política durante el siglo XIX 55

3.2. La política durante el siglo XX 56

3.3. La política en los albores de siglo XXI 58
3.4. Contexto contemporáneo de rehabilitación social 59
3.5. La política de rehabilitación social en el subperiodo 2007-2010 59
3.6. La política de rehabilitación social en el subperiodo 2010-2017 61
3.7. El balance general de la política de rehabilitación social en el gobierno de Rafael Correa 63
Capítulo 4. El diseño de la política de rehabilitación social del Ecuador en el periodo 2017-2021 65
4.1. Perfilando el modo de gobernanza (relaciones, actores e ideas) 65
4.1.1. Los acuerdos de gobernanza predominantes en la política de rehabilitación social 2017-2021 66
4.2. Los instrumentos de la política 70
4.2.1. Nodalidad 72
4.2.2. Autoridad 76
4.2.3. Tesoro 77
4.2.4. Organización 80
4.3. Análisis de la instrumentación de la política 86
4.3.1. Coherencia 86
4.3.2. Consistencia 87
4.3.3. Congruencia 89
4.4. Los arreglos jerárquicos de gobernanza como precursores de la falla 91
4.5. Una falla difusa 93
Conclusiones 95
Referencias 101
Anexos 109
Anexo 1. Modelo de entrevista semiestructurada 1 109
Anexo 2. Modelo de entrevista semiestructurada 2 109

Anexo 3. Detalle de personas entrevistadas 110

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico I.1. Estrategia de análisis general 17

Gráfico 1.1. Lógica de los principios de Consistencia, Coherencia y Congruencia 30

Gráfico 2.1. Evolución de la capacidad instalada en relación con la tasa de ocupación de las cárceles en América Latina 37

Gráfico 2.2. Homicidios en prisión por cada 100 mil habitantes 2010-2016..... 41

Gráfico 2.3. Cultivo de arbusto de coca a 2020 43

Gráfico 2.4. Costo por gramo de cocaína en dólares 44

Gráfico 4.1. Estructura de gobernanza a nivel meso en la política de gestión penitenciaria 2017-2021..... 69

Gráfico 4.2. Violencia en las cárceles de Ecuador 74

Gráfico 4.3. Estructura organizacional media del Sistema Nacional de Rehabilitación Social 2017-2021..... 82

Mapas

Mapa 2.1. Tasa homicidios por cada 100 000 habitantes global año 2017 40

Tablas

Tabla 1.1. Modos de gobernanza (contenido empírico) 24

Tabla 1.2. Taxonomía NATO..... 27

Tabla 1.3. Componentes del Modelo Anidado Multinivel 28

Tabla 1.4. Los principios de coordinación aplicados al Modelo Anidado Multinivel..... 30

Tabla 1.5. Principales tipos de fracasos de política por magnitud y prominencia 32

Tabla 2.1. Evolución en la tasa de encarcelamiento en América Latina 1995-2020..... 36

Tabla 2.2. Modelo de administración penitenciaria los países de América Latina 46

Tabla 2.3. Costo del encarcelamiento en porcentaje del PIB, promedio 2010-2014 49

Tabla 3.1. Instrumentos de la política de rehabilitación social 2007-2010 60

Tabla 3.2. Instrumentos de la política de rehabilitación social 2010-2017 62

Tabla 4.1. Objetivos del gobierno plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo..... 66

Tabla 4.2. Desagregación de los instrumentos de la política de rehabilitación social 2017-2021 71

Tabla 4.3. Resumen de hacinamiento en las cárceles periodo 2017-2021 73

Tabla 4.4. Presupuesto del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos..... 78

Tabla 4.5. Presupuesto del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores 78

Tabla 4.6. Modelo Anidado Multinivel aplicado a la política pública de rehabilitación social del Ecuador en el periodo 2017-2021 85

Lista de abreviaturas y siglas

CAI	Centro de adolescentes Infractores
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CPL	Centro de Privación de Libertad
MJDHC	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos
PPL	Persona Privada de Libertad
SNAI	Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad
SNRS	Sistema Nacional de Rehabilitación Social
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

Declaración de cesión de derechos de publicación

Yo, Juan Pablo Maldonado Ruiz, autor de la tesis titulada "Análisis de la falla de la política de rehabilitación social del Ecuador en el periodo 2017-2021 desde un enfoque del diseño de Políticas Públicas", declaró que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría, 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, marzo de 2025.

Firma

Juan Pablo Maldonado Ruiz

Resumen

En 2017, luego de una década bajo al mandato de Rafael Correa, se posesiona una nueva figura política en Ecuador, Lenín Moreno. Él inaugura su mandato con una severa política de austeridad fiscal con la que prometió optimizar el gasto público. Inició así un programa de supresión de instituciones públicas para reducir el tamaño del Estado. En ese contexto, se elimina el Ministerio de Justicia que hasta ese momento era el ente rector de la política de rehabilitación social. Posteriormente, se crea el Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI) para asumir las funciones del extinto Ministerio. Un año más tarde, se desata en el país la primera masacre carcelaria en la historia contemporánea del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (SNRS). El ejecutivo ordena una intervención integral de política pública para darles a los presidios condiciones de vida dignas. A pesar de ello, las masacres no se detienen. En ese sentido no está claro ¿Por qué falla la política de rehabilitación social en el periodo 2017-2021 en Ecuador?

Esa cuestión es la que guía este trabajo de investigación. Diseñado como un estudio de caso, sustentado en una metodología cualitativa que se complementa con instrumentos cuantitativos para tener una visión más amplia de la problemática y sistematizado por medio del Modelo Anidado Multinivel para ordenar y explicar los resultados. Se parte de la premisa de que la forma en la que se relaciona el Estado con el mercado y la sociedad configuran dinámicas de gobernanza particulares que se materializan en una serie de reglas que constriñen el diseño de políticas. A partir de esa premisa se formula como hipótesis que el diseño de la política de rehabilitación social estuvo restringido por un modo de gobernanza jerárquico que convirtió a la política en un programa rígido e imposibilitó hacer calibraciones necesarias para adaptarse a los aspectos técnicos propios del sistema penitenciario. Los resultados demuestran que, efectivamente, prevalecieron arreglos de gobernanza jerárquicos que influyeron en el proceso de instrumentación de la política y fueron determinantes para que se materialice la falla en la relación objetivos - medios.

Agradecimientos

Hacer investigación en contextos de violencia es una tarea delicada y llena de riesgos, pero necesaria para entender cuál es camino hacia la paz que tanto ansían nuestras sociedades. La situación de inseguridad que hoy afronta Ecuador no es ajena a la de sus vecinos en la región y requiere de la suma de los esfuerzos desde todos los ámbitos para poder superarla y sostenerla. Trabajando con optimismo y compromiso, lograremos retomar el control de nuestro país y asegurar un futuro próspero para las siguientes generaciones. Espero con este trabajo aportar con insumos valiosos que puedan ser aprovechados para mejorar las políticas públicas. Quiero empezar este apartado agradeciendo a mi familia por darme todo el apoyo necesario para culminar esta etapa. De igual manera, le expreso mi aprecio a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador por haberme acogido en su prestigiosa institución. A todos aquellos que forman parte del Departamento de Asuntos Públicos y de la Maestría en Políticas Públicas que a lo largo de estos dos años me han guiado con sabiduría por el camino de la excelencia. Finalmente, al Ecuador y a su maravillosa gente, siempre me recuerdan que la grandeza de una nación yace en la resiliencia de su pueblo.

Introducción

¿Cómo la gobernanza influye en el proceso de elaboración de políticas públicas? ¿Qué restricciones genera la predominancia de un modo de gobernanza en el diseño de una política? ¿Las lógicas de interacción dentro de las áreas de política son determinantes en el desempeño de la política? El análisis de políticas trata de responder estas preguntas, abarca un campo de estudio en expansión que produce conocimientos normativos sobre la elaboración, implementación y funcionamiento de las políticas públicas. Además, facilita la comprensión del proceso de elección de políticas y aporta un rango de significados para entender las consecuencias de esas decisiones en contexto (Peters 2016). Uno de los aspectos a destacar del análisis de políticas es su contribución a la consolidación de una ciencia de políticas. Con la que se ambiciona superar la tendencia a la fragmentación y al aislamiento en el estudio de las políticas y lograr la integración completa de los objetivos y métodos de la acción pública y privada (Lasswell 1951). Este nuevo valor que se le da a este enfoque posibilita modernizar los estudios e integrar nuevos elementos que influyen en el desempeño de las políticas.

La lógica detrás del análisis de políticas es aproximarse al estudio de las políticas como cursos de acción definidos y deliberados por las preferencias inherentes del modo de gobernanza en el que están insertas para intervenir un problema. Es decir, se centra en explicar el proceso de

> articular y hacer coincidir los objetivos políticos con los medios políticos preferidos, pero de una manera que incluya la discusión y el desarrollo en todos los niveles: abstractos (general o conceptual), programáticos (concretos) y en terreno (con ajustes-calibraciones) (Howlett y Cashore 2020, 13).

En otras palabras, analizar las políticas públicas implica reconstruir el proceso del diseño, anidado en múltiples estructuras que condicionan sus resultados. Esta visión ubica al Estado como coordinador de la acción pública a través de acuerdos de gobernanza y a la política pública como un producto institucional que se adecua a las otras políticas de gobierno para fortalecer las condiciones de gobernabilidad (Fontaine 2015). En medio de la incertidumbre, la contingencia y la complejidad de las interacciones sociales, el estudio de políticas puede dar luces para mejorar los programas, las instituciones y la vida en sociedad.

En resumen, el análisis de políticas es una vía para generar conocimientos, valores y experiencias que modernizan y renuevan a las políticas para atender de mejor manera los problemas públicos. Estos factores son los estímulos que han impulsado esta investigación con la intención de aportar al conocimiento en un área específica y brindar evidencia empírica

que sirva como guía para sustentar futuras investigaciones. Así como, para orientar los procesos de toma de decisiones o, simplemente, para informar a la sociedad civil y a todos aquellos interesados en entender cómo se manifiesta la falla de la política de rehabilitación social en medio de la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. En 2017, luego de una de década, un nuevo gobierno se instala en la presidencia. El nuevo mandatario, Lenín Moreno, reconoció que la violencia en las cárceles era un problema y se comprometió a intervenirlo. En su agenda de gobierno estableció como objetivo el consolidar un sistema de rehabilitación y reinserción efectivo basado en derechos humanos, garantizando un trato justo y digno a las personas mientras cumplían su sentencia (Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021). Su estrategia apuntaba a una reestructuración integral del sistema.

En ese marco, se produjo una serie de reformas que terminaron creando una nueva institucionalidad alrededor de la figura del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores SNAI. Tiempo después, en 2019, estallaron las primeras masacres carcelarias de la actualidad. Las medidas adoptadas por el primer mandatario resultaron insuficientes para poner fin a la ola de violencia dentro de los presidios. En la medida en la que se intensificaba la violencia se visibilizaban los vestigios de una serie de problemas más pequeños que sacudían al sistema penitenciario. A diferencia de lo que puede parecer, producto de la espectacularización de la violencia en los medios de comunicación, este no era un tema coyuntural, era estructural. Las masacres se dan un contexto generalizado de debilitamiento de la institucionalidad del sistema judicial, de corrupción, de hacinamiento, de uso intensivo de la prisión preventiva, de las malas condiciones de habitabilidad, del fortalecimiento de las economías criminales y de la falta de programas efectivos de reinserción social (CIDH 2022).

La violencia en las cárceles es una problemática compleja que puso en duda las capacidades gubernamentales y evidenció un abandono histórico. Estaba claro que, para recuperar la dignidad de las personas privadas de libertad y garantizar que el Estado les de la atención que requerían se debía reconocer una serie de prerrogativas o derechos que aseguren condiciones mínimas de bienestar. Y, así fue, el ejecutivo delegó el diseñó de una política pública de rehabilitación social al Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes infractores, en adelante SNAI, que incorpore de manera transversal los derechos fundamentales. El razonamiento era sencillo, a mayor violencia se reconocían más derechos para las personas privadas de libertad y con ello se lograría pacificar las cárceles. Pero, las masacres no terminaron, se intensificaron y con ella la responsabilidad del Estado se hacía

cada vez más evidente. Esta forma de gobernar caracterizada por la centralización del poder en la figura del ejecutivo para garantizar un control previo y uniforme de todas las decisiones que se tomaban configuraba una gobernanza particular que podría estar afectando el rendimiento de la política. En sentido surgió una pregunta ¿De qué manera un modo de gobernanza incide en la falla de la política de rehabilitación social? Esa pregunta es la que se tratará de responder en este trabajo y la posible hipótesis es que el diseño de la política de rehabilitación social está inserto en un modo de gobernanza jerárquico que impone una serie restricciones a la política y eso hace que su desempeño no sea óptimo. Conduciendo a resultados inesperados que van en contra de lo que el gobierno esperaba lograr alcanzar. En ese sentido, las variables a estudiar son el diseño de la política como la variable dependiente y la gobernanza como variable independiente.

Este trabajo utiliza como metodología de investigación el estudio de caso y una estrategia general de análisis con un enfoque cualitativo. "Un caso es un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco" (Coller 2000, 31). Estos se componen de dos elementos importantes: a) un número amplio y variado de observaciones empíricas y b) la formalización de un conjunto de ideas en una teoría consistente. Las preferencias por este método se dan también porque: "(…) permite al investigador invertir tiempo y energía intelectual en reflexionar sobre la relación entre las observaciones empíricas y los conceptos abstractos que forman los elementos centrales de la hipótesis, teorías y explicaciones" (Blatter y Haverland 2012, 20).

La justificación de Ecuador como caso relevante para entender cómo se expresa la falla de la política de rehabilitación social se da por varios elementos. En primer lugar, los principales problemas de los sistemas penitenciarios en la región (hacinamiento, violencia, narcotráfico, corrupción, etc) son trasversales a la situación del Ecuador y se han visto profundizados por la creciente ola de violencia. El indicador que da cuenta de esta situación crítica es el incremento progresivo de la tasa de homicidios desde el periodo 2017-2021. En 2017 se registró una tasa de 5,79 homicidios por cada cien mil habitantes esto es cerca de 971 decesos y el 2021 cerró con una tasa de 14,02 esto es aproximadamente 2.490 decesos (Ministerio de Gobierno 2021). El incremento de homicidios contabiliza las muertes producidas por: la violencia criminal, la violencia interpersonal y la violencia carcelaria. De todas ellas, la que menos atención ha recibido por parte de las autoridades y académicos es la tercera, la carcelaria. En la medida en

la que se disparó el número de homicidios también lo hizo la cantidad de masacres en el sistema penitenciario.

Las masacres son una expresión de la crisis generalizada que azota al Sistema Nacional de Rehabilitación Social y un reflejo de una institución en decadencia que demanda atención inmediata. De conformidad con las estadísticas presentadas por el SNAI junto a las masacres, los motines, las riñas y la toma de rehenes son algunas de las situaciones más frecuentes que dan cuenta de las crisis y las que menos se han atendido con las políticas de rehabilitación social, tan solo 2021 cerró con un saldo de 182 situaciones de crisis (2021). Además, entre 2021 y 2022 los asesinatos en las cárceles aumentaron en más del 500% pasando de 46 más de 300 decesos (Crisis Group 2022). Esa escalada convirtió al Ecuador en el país con el más rápido crecimiento de violencia en la región de las Américas. Producto de esta situación, la percepción de inseguridad y las dinámicas sociales han cambiado a un ritmo acelerado, posicionando esta nueva problemática en el debate público.

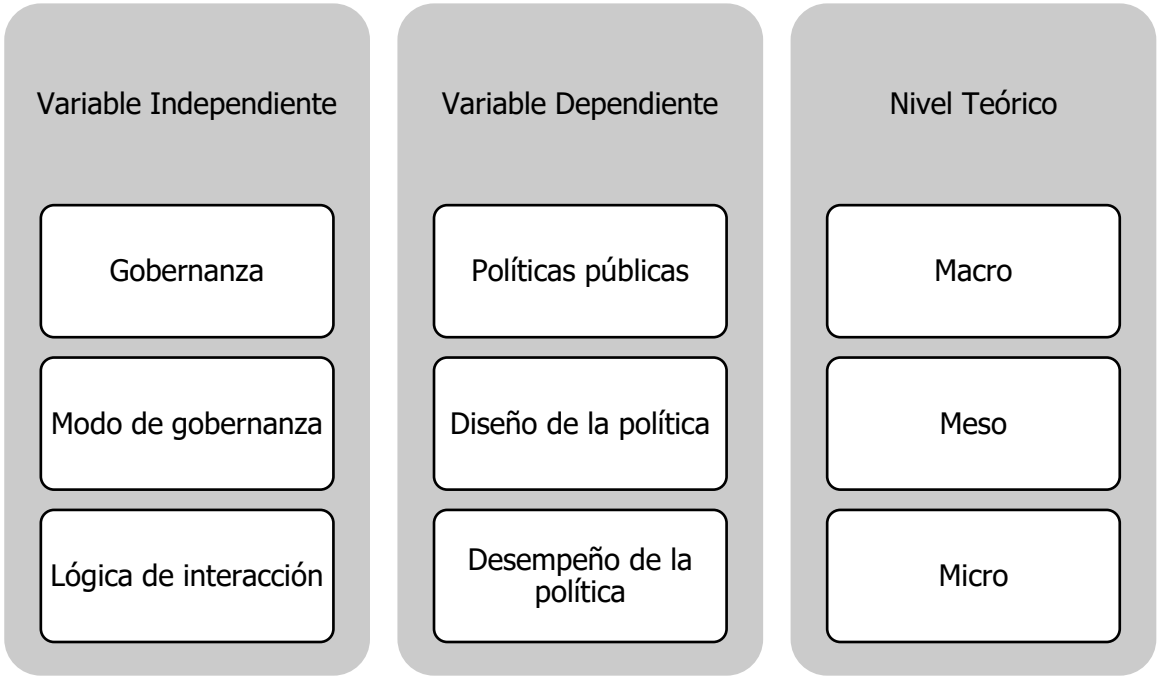
Todo esto se entiende mejor cuando se revisa *el Global Law and Order Report,* una encuesta mundial que mide la percepción de seguridad de la población y su confianza en los sistemas judiciales. Ecuador en 2022 se ubicó entre los últimos puestos con una calificación de 59 en el índice *Law and Order* (Gallup 2023). Esto significa que los ciudadanos ecuatorianos no se sienten amparados por el Estado para proteger su seguridad e integridad física; no confían en las fuerzas del orden público, en especial en la Policía Nacional, y tienen la predisposición a buscar protección privada para satisfacer su necesidad de seguridad. Esto favorece a que las dinámicas sociales y los imaginarios colectivos empiecen a securitizarse para protegerse de todo tipo de amenazas. Resultando, en un proceso de deslegitimación de autoridad política; la modificación de los entornos urbanos y la ampliación de las brechas sociales (Carrión 2023).

Por ende, Ecuador al igual que el resto de los países de Latinoamérica enfrenta una serie de desafíos estructurales, históricos y coyunturales en sus sistemas penitenciarios que configuran una crisis generalizada. No obstante, en el caso ecuatoriano estos problemas han contribuido a un incremento exponencial de homicidios en un corto periodo de tiempo. Un indicador que se nutre con las víctimas de los constantes enfrentamientos intracarcelarios. Aquello, desdibuja las dinámicas sociales tradicionales y pone en duda la legitimidad no solo del Estado, sino también las instituciones judiciales y la capacidad real de los gobiernos de turno para hacer frente un fenómeno complejo. El poder estudiar el caso ecuatoriano en medio de estas tensiones y desde la perspectiva de las políticas públicas, puede dar luces sobre qué aspectos

deben tener en consideración los tomadores de decisión para mejorar las políticas y volverlas en productos efectivos.

Para organizar el estudio de caso se toma como referencia el Gráfico 1, aquí lo que se aprecia es que las dos variables a estudiar están operando en múltiples niveles teóricos o de abstracción. La causalidad por tanto se construye en una lógica anidada. En el nivel macro, la gobernanza es el contexto más amplio donde predominan actores, ideas, relaciones y normas sobre la cual se institucionaliza un paradigma, esto hace que en el proceso de elaboración de las políticas haya una serie de preferencias para atender los problemas públicos. En el nivel meso, donde se ubica la hipótesis de este trabajo, un modo de gobernanza jerárquica acota el proceso del diseño de la política a las pretensiones del ejecutivo. Aquello, en un nivel micro consolida una interacción vertical lo que favorece a que haya uniformidad entre las agencias que forman parte del área de rehabilitación social en desmedro de la flexibilidad y adaptabilidad lo que hace que el desempeño de la política se vea afectado produciendo resultados que van en contra de las expectativas del gobierno de turno.

Gráfico I.1. Estrategia de análisis general



Elaborado por el autor a partir de Córdova Montufar (2018).

En ese orden de ideas el primer objetivo es identificar el modo de gobernanza que predomina en el Sistema Nacional de Rehabilitación social, así como sus principales características en términos de control y coordinación de actividades. Luego, reconstruir el proceso del diseño de la política para así vislumbrar como se consolida la relación entre objetivos y medios. Para,

finalmente, evaluar el desempeño de la política y establecer los aspectos que hacen fallar a la política. Para lograr el primer objetivo y determinar el modo de gobernanza que predomina en el Sistema de Rehabilitación Social se toma como referencia la clasificación que realiza Considine. Él agrupa en 4 categorías los modos de gobernanza tomando en cuenta el patrón central de interacción de ahí que la gobernanza puede ser jerárquica cuando predomina la autoridad; corporativa cuando predomina los comités especializados; de mercado cuando hay autorregulación entre los actores y en red cuando hay cooptación mutua (Considine y Lewis 2003).

Para el segundo objetivo, reconstruir el diseño de la policía, se optó por emplear el Modelo Anidado Multinivel propuesto por Howlett. El modelo es útil para organizar la complejidad de los elementos presentes en el diseño de la política en tres niveles de abstracción en los cuales hay un esfuerzo implícito por hacer coincidir los objetivos con los medios para alcanzar una relación sinérgica en la que haya un trabajo unidireccional (Howlett 2009). Finalmente, para evaluar el desempeño y determinar si hubo un éxito o falla de la misma, se toma como referencia tres principios que orientan la combinación de instrumentos hacia un resultado optimo, la coherencia, la consistencia y la congruencia (Howlett y Rayner 2018). Estos tres principios garantizan un trabajo parsimonioso de los instrumentos.

Para operacionalizar el trabajo es necesario obtener información de calidad y se debe especificar como se va la va a obtener. De ahí, la importancia de la siguiente fase, la de recolección de datos. La recolección de datos es la etapa en la que el conocimiento teórico se transforma en evidencia empírica. Para lograrlo, este proceso se compone de dos operaciones: la traducción de conceptos abstractos en entidades observables y la determinación de herramientas que faciliten la medición de esas entidades. Este proceso estará definido de diferente manera según el diseño de la investigación y las preferencias por un enfoque cualitativo. Así, por ejemplo, cuando el caso prioriza un enfoque cuantitativo las técnicas de recolección de datos suelen ser más estructuradas, formalizadas por modelos matemáticos y cerradas, mientras que cuando la investigación tiene un enfoque cualitativo las técnicas de recolección son más dinámicas, permiten captar mejor la esencia de situaciones concretas y pueden cambiar fácilmente para adaptarse a las necesidades del investigador (Corbetta 2023).

En lo correspondiente a técnicas cualitativas se priorizó las entrevistas semiestructuradas para funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil que trabajan en prisiones e individuos que han vivido de primera mano el encarcelamiento y puede proveer de

testimonios valiosos al trabajo. También, se consideró la revisión documental de informes elaborados por organizaciones internacionales, declaraciones públicas, entre otras pruebas testimoniales que hayan sido formalizadas en textos de acceso público relevantes para el caso. Junto a ello, se concibió también el uso de técnicas cuantitativas para enriquecer la información obtenida y ampliar en el entendimiento de la problemática. Dentro de estas se tiene como principal recurso la revisión de estadísticas oficiales para aterrizar la situación del sistema penitenciario y los efectos de la política de rehabilitación social en cuanto a: disponibilidad de recursos financieros; capacidad instalada en relación con el grado de ocupación real de las cárceles; la revisión de los censos penitenciarios; los datos referentes a muertes violentas intramuros y los informes de rendición de cuentas anual para determinar el grado de cumplimiento de las actividades.

Ahora bien, en lo que respecta al procesamiento de los datos e información para interpretar los hallazgos y obtener conclusiones sólidas se decidió usar el emparejamiento de patrones como técnica de análisis. Esta es una técnica de origen cualitativo que se destaca por la identificación de patrones y su categorización a través del juicio del investigador y su capacidad reflexiva (Miles, Huberman y Saldaña 2020). Con ello, se prevé comparar el patrón preestablecido (hipótesis) con el patrón obtenido empíricamente (resultados) y establecer su similitud (Yin 2018). Así, por ejemplo, el patrón preestablecido o la hipótesis se compone de una serie de proposiciones o condiciones que explican la relación entre el modo de gobernanza y la falla de la política. En estas preposiciones debe encajar la evidencia empírica que se obtenga de la investigación para que se compruebe o refute la hipótesis planteada.

La estructura del documento divide el trabajo en 4 capítulos. En Capítulo 1, se presenta el marco de análisis en donde se condensa la base teórico-metodológica que será utilizada para responder tanto a la pregunta de investigación como para evaluar la hipótesis. Aquí, se desagregan todos los elementos que intervienen en el proceso de diseño empezando en un nivel general por los modos de gobernanza, luego en un nivel meso la lógica de la instrumentación agrupando los recursos estatales en las categorías de nodalidad, autoridad, tesoro y organización, y en un nivel micro se evalúa la idoneidad de ese razonamiento instrumental desde la coherencia, consistencia y congruencia para alcanzar los objetivos de la política. De esta manera, según la correspondencia que haya y la satisfacción con los resultados producidos por la política se da cuenta del éxito o falla de la misma. Para finalizar, se presenta el Modelo Anidado Multinivel como una herramienta metodológica que condensa y esquematiza todas las anteriores dimensiones para evaluar el diseño.

En el Capítulo 2, se hace una revisión del Estado del Arte, esto es, un recorrido contemporáneo a través de las problemáticas que han sido identificadas en los sistemas penitenciarios de la región, las trayectoria y fórmulas que han usado los diseñadores de políticas públicas para tratar de atenderlos. Con eso se logra capturar la complejidad y la multidimensionalidad de los problemas que afectan a las cárceles. Asimismo, se logra vislumbrar las fronteras del conocimiento en el tema de interés y se detectan las brechas que no han sido exploradas para poder generar nuevos saberes. De este modo, se tiene una serie de imágenes que constituyen el panorama más amplio de la situación penitenciaria y de los esfuerzos que se han hecho a nivel local y regional para asistirlos.

En el Capítulo 3, se expone el contexto distante donde están plasmados los diferentes momentos de las políticas penitenciarias del Ecuador. Empezando en el siglo XIX cuando bajo el mandato de García Moreno se constituye el primer complejo penitenciario planificado. Luego, en siglo XX se consolida la noción del trabajo como una forma de reinserción. Finalmente, en el siglo XXI el paradigma de los derechos humanos se instaura para reconocer una serie derechos y obligaciones de los Estados respectos a las personas privadas de libertad. Después, se presenta el contexto más cercano o próximo. Ahí está presente la política rehabilitación social del gobierno de Rafael Correa. Subdividido en dos periodos, uno marcado por la tendencia garantista y otro en que se caracteriza por ser más punitivo. Este acápite termina con un balance general de la instrumentación de la política implementada.

En el Capítulo 4, se procede a sistematizar la información obtenida y se recogen los hallazgos del trabajo del campo, tanto de la revisión documental como de las entrevistas. A continuación, se organiza y se sintetiza esa información acorde la taxonomía de Hood para reconstruir el razonamiento instrumental de la política y evaluar los resultados. Acto seguido, por medio los principios de coherencia, consistencia y congruencias se determina el grado de correspondencia entre los objetivos y los medios de la política. Con ello, se puede dar cuenta de la existencia de una falla y eso conduce la comprobación de la hipótesis planteada inicialmente. Al cierre, se presenta una serie conclusiones relacionada con influencia que tienen los arreglos de gobernanza en el proceso del diseño de la política de rehabilitación social.

.

Capítulo 1. El diseño de las políticas públicas

En este capítulo se contextualiza la relación entre gobernanza, políticas públicas e instrumentación en el marco del diseño para explicar la falla de política. Además, se delimita el alcance de la investigación, se presenta el sustento teórico y un núcleo se significados comunes, enfoques y conceptos que van a ser funcionales para responder a la pregunta de investigación. De la misma forma, para poner a prueba el potencial explicativo de la hipótesis. Al término de esta sección, se propone un modelo que reúne todas las categorías analíticas a manera de arquetipo para representar la relación teórica entre el modo de gobernanza y la falla de la política.

1.1. La gobernanza como una nueva forma de dirección estatal

La gobernanza es un concepto que surge en la década de los noventa para tratar de describir los cambios que se están suscitando en la capacidad directiva de los Estados. En medio de una época marcada por las crisis económicas, por la demanda generalizada de derechos sociales para los sectores vulnerables y de una creciente desacreditación de los gobernantes para atender las demandas sociales, aparece este concepto para rescatar al Estado de su declive. La gobernanza se presenta como un nuevo proceso de dirección del Estado que da origen a formas renovadas de interdependencia entre actores políticos, sociales y económicos para afrontar los problemas públicos y consolidar relaciones reciprocas a futuro (Aguilar 2010). Es, en un sentido más amplio, un modo interdependiente de gobernar a una sociedad. Distanciándose de la tradicional jerarquía estatal, absoluta y univoca. En donde: “El gobierno se convierte en agente de configuración de espacios sociales donde el resto de los actores interactúan y aspiran a regir el curso de la sociedad” (García Magariño 2016, 19).

El gobernar en gobernanza tiene, también, una dimensión prescriptiva tendiente a transformar las lógicas de acción pública en formas colaborativas de relacionamiento. Es así como: “Los actores gobernantes mientras interactúan elegirán estrategias de acción individuales en los temas de gobierno dinámicos, estrategias de acción colectiva en temas de gobierno diversos y estrategias de carácter mixto en temas de gobierno complejos” (Kooiman 2003, 64). Esto responde a las condiciones contemporáneas donde la contingencia y la complejidad son frecuentes. Por ello: “Las pautas tradicionales de gobernar, que eran antes de “tráfico en un solo” sentido, que iban de los gobernantes a los gobernados, han cambiado hacia un modelo de “tráfico en dos sentidos” (Aguilar 2010, 34). Esto tiene una influencia directa en las políticas públicas, pues estas son el resultado de la experimentación, la deliberación y los

consensos para solucionar problemas comunes, aunque complejos, pensados desde diferentes perspectivas. En otras palabras, gracias a la gobernanza las políticas se han convertido en el resultado de un saber dinámico en constante evolución.

La relación entre gobernanza y políticas supone una alternativa plural para la toma de decisiones y representa un tipo de dirección o coordinación entre actores económicos, políticos y sociales hacia la realización de ciertas metas. En el marco de la gobernanza, la acción pública funciona como el mecanismo que hace efectivo el involucramiento de todas las partes interesadas la toma de decisiones. En este sentido, la optimización de un tipo de gobernanza depende del reforzamiento de la acción pública y, esta última, está supeditada a la consistencia del diseño de políticas para orientar ciertos resultados. Es así como, un diseño de políticas coherente que armonice los objetivos y los medios de las políticas proyectado hacia la estabilización de las relaciones o interacciones de los actores; pero, tomando en cuenta los paramentaros o las preferencias que impone el modo de gobernanza en un nivel más general es lo que garantiza una buena gestión pública (Córdova 2018; Fontaine 2015).

1.1.1. La gobernanza como factor decisivo en el diseño de políticas

La gobernanza crea las condiciones contextuales y los mecanismos que orientan el diseño de políticas públicas. Por esta razón, cuando se habla de gobernanza se habla de acuerdos estructurales que dan una identidad propia al de diseño de políticas. Esto significa que, no hay un solo modo de gobernanza; más bien, existen variaciones o combinaciones de estilos que responden a ciertas preferencias de coordinación-acción en el abordaje de los asuntos públicos de una nación (Córdova 2018). Estos pueden agruparse en 3 modos: jerarquía, mercado y redes. Cada uno de ellos se presenta como: "[…] soluciones, limitadas en términos culturales y temporales, por lo que pueden ser efectivas en algunos lugares y en algunos momentos, pero no pueden ser una panacea para todos problemas" (Peters y Pierre 2000, 18). Por ello, al hablar de la relación entre gobernanza y políticas públicas se tiene en consideración que: "El concepto de gobernanza está diseñado para incorporar una compresión más amplia de los múltiples niveles de acción y variables que se espera influyan en el desempeño de una política" (Hupe y Hill 2006, 21).

Evaluar estas dos dimensiones (gobernanza – diseño de políticas) es importante en virtud de la época contemporánea; caracterizada por la influencia de la globalización donde cada vez es frecuente la desterritorialización de las economías, el desdibujamiento de las fronteras geográficas y el distanciamiento de los ciudadanos de los Estados. La articulación efectiva de

los gobiernos a nivel regional, nacional y local es una prioridad para abordar de forma integral los nuevos retos de la vida en sociedad, así como para tratar de conciliar las disputas políticas para alcanzar unos programas públicos prácticos e integrales para alcanzar el buen gobierno (Echeverria 2011). En esta línea de pensamiento: "El destino de las políticas públicas en el mundo actual está en manos de las organizaciones públicas, que a su vez a menudo están entrelazadas con otras en patrones interconectados de gobernanza, que colectivamente se espera que generen desempeño" (O'Toole y Meier 2011, 263). En virtud de lo expuesto, estudiar el diseño de la política tiene el potencial para aportar insumos para la mejora continua de las estructuras de gobernanza.

Entonces, al hablar de gobernanza no se está haciendo referencia a una tendencia o moda pasajera que ha encontrado cabida en los trabajos actuales sobre políticas públicas. Más bien, se usa para describir el nuevo rol del Estado en las sociedades contemporáneos para dirigir y organizar los asuntos de interés público. "Por lo tanto, la gobernanza debe verse como un concepto general dentro del análisis de políticas que representa una herramienta heurística necesaria para describir la complejidad de los procesos políticos" (Capano, Howlett y Ramesh 2015, 3). Ahora mismo, estudiar las variedades de gobernanza se ha vuelto relevante en los trabajos sobre elaboración y diseño de políticas públicas porque permite dilucidar la complejidad del orden social en el que se insertan. A manera de tipos ideales se presenta en la Tabla 1.1 los criterios para clasificar los diferentes modos o arreglo de gobernanza con sus principales características. Cada uno destaca por tener un equilibrio inicial en cuanto al rol el Estado, los objetivos que persigue, los mecanismos de organización y las herramientas de intervención.

Tabla 1.1. Modos de gobernanza (contenido empírico)

Modo de gobernanza	Enfoque central de la actividad de gobernanza	Forma de control estatal de las relaciones	Objetivo general de gobernanza	Mecanismo de prestación de servicios	Herramientas procesales clave para la instrumentación de políticas
Gobernanza jerárquica	Legalidad - promoción del orden público en las relaciones sociales	Legislación, derecho y administración	Legitimación, cumplimiento voluntario	Derechos: de propiedad, civiles y humanos	Tribunales y litigios
Gobernanza corporativista	Gestión - de los principales actores sociales organizados	Planes	Tasas controladas y equilibradas de desarrollo socioeconómico	Metas: objetivos operacionales y subvenciones	Comités especializados y asesores
Gobernanza de mercado	Promoción - de la competencia de las pequeñas y medianas empresas	Contratos y regulaciones	Eficiencia y control de recursos/costos	Consejos reguladores y precios. Controlar las externalidades, la oferta y la demanda	Tribunales y comisiones
Gobernanza en red	Relaciones – promoción de la actividad organizacional entre actores	Colaboración	Cooptación del disenso y autoorganización de los actores sociales	Redes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales	Actividades de intermediación de redes

Fuente: Considine (2001, 21).

1.2. El diseño como marco de análisis

El diseño es una actividad enfocada en mejorar el rendimiento de las políticas, surge como un intento de los académicos y hacedores de política por racionalizar el proceso de toma de decisiones. Este concepto apuesta por la elaboración de buenas políticas combinando la creatividad del diseñador y los medios a disposición del gobierno para alcanzar resultados óptimos (Bobrow 2006). Su compresión abarca tres niveles de análisis: en el nivel micro, el diseño se caracteriza por ser una actividad instrumental y delimitada por las calibraciones de las herramientas de políticas; el segundo nivel, el diseño se constituye como un grupo de teorías que tratan de describir ciertas preferencias o estilos anidados en un contexto particular; y en nivel macro, se usa como una metateoría o marco conceptual para reflexionar sobre las teorías existentes (Hernández-Luis 2019). Ya que, al utilizarlo como marco de análisis aporta un núcleo común de significados que pueden usarse como base para generar nuevas teorías capaces de explicar la realidad de las políticas.

Desde esta óptica macro del diseño, se entiende a la política como como un curso de acción orientado por ciertas preferencias que se expresan en ciertos elementos fundantes. Entre ellos destacan: a) las intenciones por resolver un problema o alcanzar un objetivo; b) la autoridad para adoptar acciones desde el gobierno central o por alguna de sus instituciones; c) un marco normativo que asigne y delimite funciones; d) herramientas o instrumentos que persuadan a los grupos objetivos a comportarse de cierta manera y e) teorías causales que tratan de vincular racionalmente el comportamiento y los resultados de las políticas (Schneider e Ingram 1990). En este sentido, se prestará mayor atención a las herramientas de persuasión que tienen las políticas. También conocido como el enfoque de la instrumentación dentro del diseño de política, este permite identificar los dispositivos que usan las políticas y su utilidad para dirigir el comportamiento de los grupos beneficiarios.

El enfoque de la instrumentación apuesta por superar la visión mecanicista de los instrumentos de política, que reducía el proceso de diseño un emparejamiento casi tautológico de problemas con soluciones. Hacia una asimilación profunda del contexto y la forma en la que se seleccionan y combinan los instrumentos para generar capacidades operativas. Desde esta perspectiva todos los instrumentos se derivan de una base social común en la que se tiene una base de conocimiento o información, una base de regulación financiera, una base de regulación jurídica y una conducción dinámica que guía las interacciones de todos estos elementos (Kooiman 2003). En este enfoque predomina la lógica de adecuación que cuida que las opciones de política sean lo más idóneas para el funcionamiento y supervivencia de la

institución que las diseñó. Con ello se logra crear previsibilidad sobre el comportamiento y los resultados que va a generar una política al implementarse.

1.2.1. Enfoque de la instrumentación

El enfoque de la instrumentación es una dimensión especifica dentro del diseño que concibe a las políticas como fenómenos observables.

> En este marco, un instrumento de política es un dispositivo que comprende dimensiones técnicas, cognitivas y políticas. Estructura relaciones sociales especificas entre autoridades políticas y ciudadanos, según las representaciones y significados que transmiten (Le Galès 2022, 97).

Dicho de otro modo, los instrumentos son recursos de gestión gubernamental que se puede rastrear en su contexto temporal y espacial. “En conjunto, los instrumentos del gobierno comprenden el contenido de la caja de herramientas entre las cuales los tomadores de decisiones deben elegir al construir o crea una política pública” (Howlett 2019, 7). Para sistematizar la gran cantidad de instrumentos en categorías funcionales para la investigación social se han creado amplias taxonomías enfocadas en los objetivos, en el impacto, en el nivel de acción, en la efectividad, entre otros. No obstante, en el contexto de este estudio se va a hacer uso de la taxonomía NATO, el acrónimo ordena en 4 categorías elementales a los recursos disponibles del Estado estos son: Nodalidad o Información, Autoridad, Tesoro y Organización.

La Nodalidad es vista como sinónimo de información, los gobiernos suelen ser puntos nodales al acumular datos de sus diferentes instituciones lo que les permite tener un panorama más claro de los problemas públicos antes de atenderlos; los recursos de Autoridad, describen una dimensión de la legitimidad que se expresa en normas y marcos regulatorios que adecuan el comportamiento de los ciudadanos y los castigan cuando se han desviado de lo socialmente deseable; los recursos de Tesoro, son aquellos bienes o recursos que pueden ser sujetos de fungibilidad o de intercambio para adquirir o reforzar otras herramientas ;y los recursos de Organización, se asocian a la capacidad del Estado para actuar por sus propios medios para resolver o gestionar los asuntos públicos (Hood y Margetts 2007). Desde el enfoque de la instrumentación y, concretamente desde la taxonomía NATO, el gobierno es percibido como una caja de herramientas con un amplio catálogo opciones para para detectar o resolver problemas en el ámbito público.

El ámbito de acción de los recursos dentro la taxonomía referencial tiene dos dimensiones, una sustantiva y una procesal. La primera de ellas se enfoca en lograr el cumplimiento de los objetivos que se han planteado los gobiernos, mientras que la segunda pone énfasis en las maneras en las que se efectuara las intervenciones de política (ver Tabla 1.2). Pensar la actividad gubernamental como una caja de herramientas para diseñar políticas que gestionan la vida en sociedad reduce su complejidad, haciéndola compresible y observable. Incluso, ayuda a clasificar las alternativas que tienen los gobiernos y a pensar en otras formas ideales para abordar un problema de manera efectiva y posibilita efectuar ejercicios de comparación para entender su evolución a lo largo del tiempo (Hood 1983). "El propósito del enfoque de herramientas para la política pública es intentar asegurar una correspondencia adecuada entre la política y los instrumentos utilizados para abordar, siendo una preocupación dominante la capacidad de hacer que la política funcione en la sociedad" (Salamon 2000 citado en Peters 2000, 40).

Tabla 1.2. Taxonomía NATO

	Instrumentos de la Política			
	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Dimensión Sustantiva	Consejos, capacitación, informes, educación o encuestas de efectividad	Licencias, cargos, regulación, autorregulación o váuchers	Subvenciones, subsidios, préstamos, gastos tributarios o financiamiento de programas	Burocracias, empresas públicas o quangos.
Dimensión Procedimental	Supresión de información (censura) Divulgación de información (acceso)	Creación de un grupo asesor Prohibiciones de grupos de interés o partidos Denegación de acceso	Financiación de grupos de interés Financiamiento de campañas Denegación de financiamiento	Reorganización administrativa Retraso administrativo y ofuscación

Fuente: Howlett (2009, 82).

En conclusión, se aprecia que los instrumentos operan como mecanismos de intervención para resolver problemas determinados localizados en un nivel meso del diseño de políticas públicas (en ámbitos sustanciales y procesales), median el relacionamiento entre problemas y soluciones, afectan el comportamiento de los actores y la lógica de distribución de bienes y

servicios. Es así como: “Un instrumento de política pública constituye un dispositivo a la vez técnico y social, que organiza las relaciones sociales entre el Estado y sus destinatarios, según las representaciones y significados que conlleva” (Lascuomes y Le Galès 2007, 17). Es, por lo tanto, un tipo de institución social que procura materializar un resultado particular organizando de manera creativa e innovadora los recursos a disposición del gobierno. En la época contemporánea su utilización ha pasado de la particularidad a la complementariedad para abordar problemas complejos. Debido a que, la combinación o mix-instrumental cuando se emplea correctamente ayuda a crear interacciones positivas en contextos definidos (Howlett 2020).

1.2.2. Modelo Anidado Multinivel

El Modelo Anidado Multinivel resume el ejercicio teórico de este capítulo y funciona para operacionalizar el estudio del diseño de políticas mediado por diferentes niveles de abstracción que influyen en sus resultados. La premisa fundamental con la que se trabaja es que el éxito de una política depende del diseño, es decir, de la forma en la que seleccionan y combinan los instrumentos de política para alcanzar la realización de los objetivos planteados. Esto se hace: “(…) tomando en cuenta los múltiples niveles de elementos o componentes de políticas, así como las interrelaciones que existen entre cada ‘nivel’ u orden de políticas y la necesidad de que estos sean armonizados tanto dentro como a través de los niveles” (Howlett 2009, 75). En este sentido, las políticas aparecen como cursos de acción desagregados (ver Tabla 1.3) donde hay esfuerzos implícitos por hacerlas coincidir los elementos dentro y entre niveles.

Tabla 1.3. Componentes del Modelo Anidado Multinivel

Nivel de política			
	Abstracción de alto nivel	Programa a nivel de operacionalización	Medidas específicas sobre el terreno
Objetivos de la política	-Objetivos abstractos y generales de la política -Declaración más general nivel macro de los objetivos y ambiciones del gobierno en un área específica	-Objetivos de la política operables -Las áreas específicas del nivel meso que se espera que las políticas aborden para lograr los objetivos de la política	-Objetivos de política específicos sobre el terreno -Lo especifico sobre el terreno, micro requisitos necesarios para lograr los objetivos de la política
Componentes de política			
Medios de la política	-Política general con preferencias de implementación -Las preferencias a largo plazo del gobierno en cuanto a los tipos de dispositivos organizativos que se utilizarán para abordar los objetivos de las politicas	-Herramientas de política operativas -Los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizaran para abordar los objetivos a nivel de programa	-Política especifica con calibraciones -Los ajustes específicos necesarios de las herramientas políticas para alcanzar los objetivos políticos

Fuente: Howlett (2009, 90).

El éxito o el fracaso de una política pública radica en la parsimonia y la correspondencia entre los objetivos y medios. El nivel meso, donde se diseñan las políticas, es el punto nodal que conecta la dimensión más abstracta con la más operativa de las políticas y es la etapa en la que se centra la mayor atención de este trabajo. La selección de este modelo responde a su capacidad para desenredar la complejidad detrás del diseño anidado en nivel medio considerando que: "[…] evaluar las razones para la elección de instrumentos en cualquier área de política requiere una explicación multivariada, ya que los actores existen dentro de una estructura institucional en la que naturaleza, nivel de gobierno y capacidades son factores cruciales" (Howlett 2009, 88). Un análisis de políticas necesita comprender estos aspectos que son esenciales para ayudar a los diseñadores a tomar las mejores decisiones.

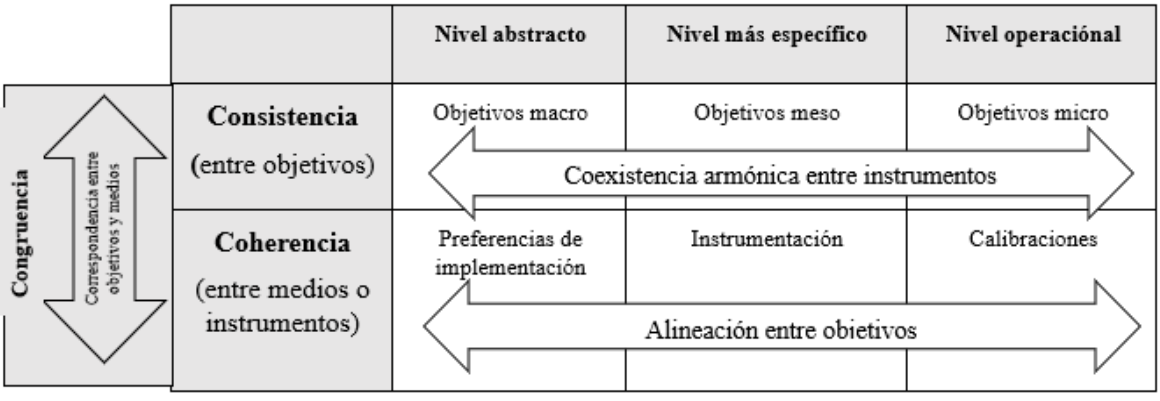
1.3. La falla de la política en la combinación de instrumentos

Para abordar problemas complejos son necesarias combinaciones de políticas efectivas, es decir, acoplar instrumentos que interactúen de manera sinérgica entre sí. La importancia de la combinación o mix-instrumental surge como una estrategia para superar el problema de la estratificación o acumulación de políticas que, a lo largo del tiempo, impedían el desempeño óptimo de los nuevos programas (Sewerin 2020). Al combinar instrumentos se consolida la

relación entre objetivos y medios de política. Asimismo, se apuesta por mejorar el uso de los recursos públicos y permite que los gobiernos se adapten de mejor manera a problemáticas nuevas. En este sentido, un diseño efectivo de políticas está sujeto a un razonamiento instrumental que articule las herramientas de política a trabajar en una misma dirección. Para lograr en este cometido se ha popularizado entre los académicos la utilización de un esquema intelectual previo que se organiza a manera de principios para vincular de manera apropiada los instrumentos en su contexto, con los actores y los problemas en los diferentes niveles de gobierno. Estos principios son la consistencia, coherencia y congruencia, tres elementos que maximizan el uso parsimonioso de los instrumentos de política (Howlett y Rayner 2018).

La coherencia busca crear un trabajo coordinado o reforzamiento entre los instrumentos de política; en la consistencia, prima la coexistencia pacífica entre los objetivos de las políticas; y en la congruencia, se vela por el apoyo mutuo entre los instrumentos y los objetivos para alcanzar combinaciones óptimas (Howlett y Rayner 2018). La importancia de la combinación de instrumentos bajo los principios de coherencia, consistencia y congruencia radica en su potencial para mejorar y coordinar las capacidades de gestión estatal (ver Gráfico 1.1). "La capacidad política se puede definir como el conjunto de habilidades, recursos y competencias necesarias para desempeñar funciones políticas" (Wu, Ramesh y Howlett 2020, 179). Las políticas aparecen como un curso de acción fácil de moldear en la etapa del diseño. Aun así, no hay que olvidar que: "Cada política es, sin embargo, un régimen complejo o disposición de fines y metas, objetivos, instrumentos y calibraciones relacionadas con los medios que existen en un entorno de gobernanza y que cambian con el tiempo" (Howlett y Rayner 2018, 390).

Gráfico 1.1. Lógica de los principios de Consistencia, Coherencia y Congruencia



Elaborado por el autor a partir de Howett y Rayner (2018).

Tabla 1.4. Los principios de coordinación aplicados al Modelo Anidado Multinivel

Nivel de política			
	Abstracción de alto nivel	Programa a nivel de operacionalización	Medidas específicas sobre el terreno
Objetivos de la política	-Objetivos abstractos y generales de la política -Declaración más general nivel macro de los objetivos y ambiciones del gobierno en un área específica	-Objetivos de la política operables -Las áreas específicas del nivel meso que se espera que las políticas aborden para lograr los objetivos de la política	-Objetivos de política específicos sobre el terreno -Lo especifico sobre el terreno, micro requisitos necesarios para lograr los objetivos de la política
Componentes de política	Congruencia ↕ — Coherencia — Congruencia ↕		
Medios de la política	-Política general con preferencias de implementación -Las preferencias a largo plazo del gobierno en cuanto a los tipos de dispositivos organizativos que se utilizarán para abordar los objetivos de las políticas	-Herramientas de política operativas -Los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizaran para abordar los objetivos a nivel de programa	-Política especifica con calibraciones -Los ajustes específicos necesarios de las herramientas políticas para alcanzar los objetivos políticos
	Consistencia		

Elaborado por el autor a partir de Howlett (2009).

En la Tabla 1.4 se aprecia como las combinaciones de los instrumentos ayudan a aumentar el potencial éxito de una política. En especial, cuando se enfrentan a problemas complejos que tienen un origen multicausal y que no pueden ser abordados con razonamientos mecanicistas mínimos. Razón por la cual, se debe considerar algunos aspectos importantes que afectan los mixes instrumentales entre ellos: cuestiones técnicas del área de política a intervenir, el comportamiento de los grupos objetivos y la relación entre los ciudadanos y las burocracias de calle (Peters 2018). Estos elementos forman parte del contexto ampliado donde las políticas van a ser aplicadas y pueden ser determinantes para su desempeño. En el peor de los escenarios, cuando los instrumentos no logran acoplarse al contexto y generar convergencia entre sí para alcanzar los objetivos planteados se compromete la efectividad de la política y se produce la falla. Uno de los aspectos más importantes dentro del marco del diseño de políticas en el que se profundiza en el siguiente acápite.

1.3.1. El alcance de la falla de la política

Tanto la falla como el éxito son dos conceptos ambiguos y alrededor de los cuales se ha generado poco consenso en la literatura. No obstante, su estudio es importante para generar aprendizajes que mejoren las políticas y ayuden repensar la naturaleza de los problemas que enfrentan. En este apartado, la falla es concebida como una construcción programática y discursiva con la que se justifica que la política no alcanzo mínimos estándares de satisfacción considerados idóneos. Es decir, la falla no es más que un juicio valorativo sobre los resultados. En estos términos: "Una política fracasa, incluso si tiene éxito en algunos aspectos mínimos, si no logra fundamentalmente los objetivos que sus proponentes se propusieron lograr y la oposición es grande y/o el apoyo es prácticamente inexistente" (McConnell 2015, 230). Hay que hacer un énfasis en este sentido y resaltar el hecho de que ninguna falla es absoluta, en todo caso, responden a ciertas percepciones según su intensidad. Así pues, es necesario utilizar y combinar criterios sustantivos que permitan localizar la falla objetivamente.

En concordancia con Leong y Howlett las fallas: "[…] difieren significantemente en extensión y magnitud. Pueden ser grandes o pequeños, de corto lo de largo plazo, por ejemplo, y algunos pueden ser muy visibles mientras que otros pueden ser discernibles solo para los expertos" (2021, 1386). En este sentido Howlett propone una evaluación objetiva desde 6 dimensiones: extensión, evitabilidad, visibilidad, intencionalidad, duración e intensidad. En las que se puede localizar la falla en un rango de mayor a menor según la fuerza de sus implicaciones. De la combinación de las dimensiones anteriores se da origen a taxonomía para categorizar los distintos tipos de falla. De las que resultan 4 tipos ideales: fallas mayores, menores, localizadas y difusas (ver Tabla 1.5). De modo que: "[…] colocar aspectos del fracaso en estas categorías debería considerarse una especie de ejercicio de mapeo intelectual que implica juicios para tener una idea de las formas, fortalezas e interconexiones del fracaso" (McConnell 2015, 237).

Tabla 1.5. Principales tipos de fracasos de política por magnitud y prominencia

		Magnitud (extensión y duración)	
		Alta	Baja
Prominencia (intensidad y visibilidad)	Alta	Tipo 1: Falla mayor Ejemplo: El fracaso de la política de cambio climático (Tratado internacional).	Tipo 2: Falla enfocado Ejemplo: Fracaso de la política de control de multitudes en deportes (Disturbios).
	Baja	Tipo 3: Falla difusa Ejemplo: Fracaso de la política de lucha contra la pobreza.	Tipo 4: Falla menor Ejemplo: Fallo de la política de organizaciones benéficas (Fraude).

Fuente: Howlett (2012, 544).

En términos generales, para identificar la falla de una intervención o de un programa de política púbica hay que reconstruir el proceso del diseño, a partir del cual, se evalúa el razonamiento instrumental inserto en unos modos o acuerdos de gobernanza que expresa las preferencias del gobierno y que determinan cuales resultados son satisfactorios y aquellos que no lo son. Esta secuencia lógica describe de manera sucinta como están entrelazadas las categorías analíticas a manera de eslabones; no obstante, asimilar estos contenidos de forma íntegra puede resultar complicado. Es así como, con el ánimo de simplificar esa relación en un caso específico se resolvió utilizar el Modelo Anidado Multinivel. Propuesto por Michael Howlett este modelo se aplica con la finalidad de comprender el grado de convergencia como factor explicativo de las relaciones entre los niveles más abstractos de gobernanza, con los niveles intermedio de diseño y terminando en los niveles micro de calibraciones instrumentales.

Capítulo 2. La situación penitenciaria en Latinoamérica

Para muchos gobiernos todavía no está claro si las prisiones son un problema o una solución y, salvo ciertas excepciones, ha tendido a ser un actor invisibilizado dentro de las políticas de control y combate contra la criminalidad a nivel regional. A pesar de ser el principal instrumento de administración de justicia, es la última preocupación del sistema judicial. En Latinoamérica la institución penitenciaria ha venido transformándose en un problema recurrente, alimentado por la ausencia de soluciones efectivas para abordar los temas estructurales vinculados a viejos paradigmas de seguridad, así como para lidiar contra el crimen organizado transnacional y la imposibilidad de implementar alternativas más viables al encarcelamiento que garanticen una reducción de la delincuencia.

2.1. Antecedente contemporáneo de las políticas penitenciarias en las Américas

La década de los noventa está marcada por la influencia de la política exterior de los Estados Unidos, principalmente, por la política de lucha contra el narcotráfico. Popularizada, como la Guerra contra las Drogas durante la administración Nixon, esta se convirtió en una estrategia bélica para proteger los intereses políticos, económicos y sociales de los norteamericanos en Latinoamérica. Desde un inicio el problema de las drogas se formuló no en términos de salud pública, sino de seguridad nacional. Prueba de ello es que: "Estados Unidos tiene un discurso oficial: las drogas son un problema de producción extranjera, por tanto, es una amenaza a la seguridad nacional que debe atacarse militarmente" (Vásquez Mejías 2018, 143). Con este discurso se empieza a criminalizar a las poblaciones de origen latino vinculadas con la producción de cocaína. Con ello, inicia una campaña intensiva de militarización para que todos sus vecinos del sur adopten estrategias represivas para luchar contra el narcotráfico. Para ese entonces: "La teoría sostiene que la estricta aplicación de leyes eleva los riesgos de traficar con drogas y así conduce a muchos traficantes a dejar el negocio" (Bagley 2014, 289).

La militarización se convierte en un proceso social expansivo que invierte las lógicas de prevención hacia las de agresión y represión contra el crimen transnacional. Esta estrategia empieza a interiorizase en el imaginario colectivo hacia formas violentas de interacción que justifican el uso de la fuerza contra civiles para mantener la seguridad en todos sus niveles. Favorecen la intervención extranjera y disponen un presupuesto cada vez más grande para la compra de armas (Paley 2018). En este contexto, se aprueban los primeros modelos de securitización a nivel local en los países de Latinoamérica e inmediatamente las fuerzas armadas y la policía nacional asumen un rol principal en la administración de justicia. Con ello: "[…] las fronteras semánticas del concepto de seguridad se tornan ambiguas y su

intención primera, la protección del individuo y la trama social, es colonizada y atrapada por las lógicas de la defensa militar y el control policial" (Rivera Vélez 2006, 9).

Todo ello desemboca en un proceso de desinstitucionalización de la justicia ordinaria y en el deterioro de los principios que protegen a los derechos humanos.

> Esto, por lo general, significa detenciones sin motivo aparente, acciones violentas de las fuerzas de seguridad pública, participación de las fuerzas armadas en la seguridad, legislación restrictiva, desequilibrio en el tratamiento de las minorías y aumento de las tasas de encarcelamiento (Coimbra y Briones 2019, 31).

El efecto inmediato se siente en las prisiones, ya que reducen su capacidad instalada y se vuelven espacios de maltrato y marginación. A pesar de ello: "[…] la sociedad reacciona favorablemente y con gusto a las medidas propuestas, sobre todo si se trata de mantener el equilibrio económico y preservar la seguridad" (Tijoux 2006, 7). Estas situaciones transversalizan algunos de los retos más contemporáneos que enfrentan las políticas de gestión penitenciaria en la región como lo son: el hacinamiento, el detrimento del enfoque rehabilitador, la violencia e inseguridad y el fortalecimiento de los sistemas de autogobierno al interior de los presidios.

2.2. Problemas y desafíos de los sistemas penitenciarios en la región

El hacinamiento es una condición que aparece cuando la relación entre la capacidad instalada es superada por el número de prisioneros. De manera técnica se calcula como: el número de privados de libertad dividido para la cantidad de espacio disponible por persona en los centros de detención y esto multiplicado por cien. Si el resultado de esta operación es mayor al 100% se corrobora la existencia de hacinamiento. Esta es una característica endémica en la región. De modo que: "[…] constituye la principal característica de los sistemas penitenciarios en América Latina y uno de los mayores desafíos que los Estados deben asumir, controlar y resolver para asegurar el respeto a los Derechos Humanos" (Rodríguez 2015, 15). Desde la década de los noventa hasta la actualidad se puede constatar la evolución de ese fenómeno y como en las dos últimas décadas la población carcelaria ha crecido en un 140% (ver Tabla 2.1). Esta situación es la consecuencia de la poca o nula coordinación entre las dependencias encargadas de la administración judicial y la influencia, todavía vigente, del enfoque securitista que favorece la utilización del encarcelamiento para castigar el crimen.

Tabla 2.1. Evolución en la tasa de encarcelamiento en América Latina 1995-2020

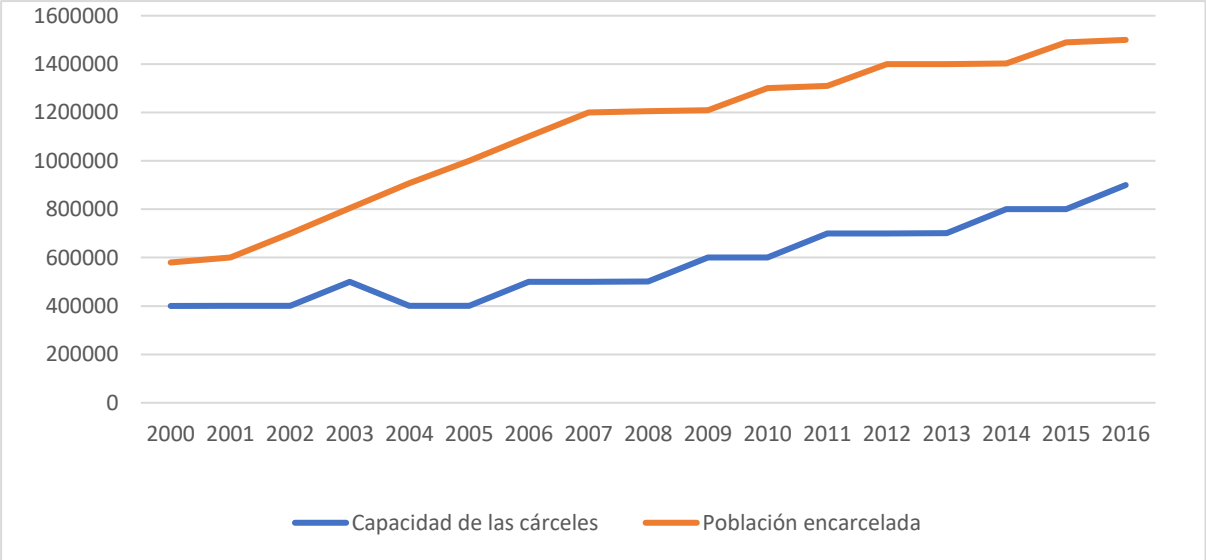
País	Tasa de encarcelamiento (por cada 100.000 habitantes) 1995-2001	Tasa de encarcelamiento (por cada 100.000 habitantes) 2014-2016	Porcentaje de aumento (1995-2016)	Tasa de encarcelamiento (por cada 100.000 habitantes) 2017-2019	Porcentaje de aumento (1995-2020)
El Salvador	139 (1998)	554 (2015)	298%	607 (ago. 2019)	337%
Paraguay	30 (2000)	180 (2015)	200%	199 (oct. 2017)	43%
Venezuela	58 (2000)	166 (2014)	186%	178 (jul. 2017)	134%
Ecuador	63 (2001)	165 (2014)	162%	233 (jul.2019)	160%
Perú	101 (2001)	228 (2014)	125%	278 (2018)	160%
Costa Rica	160 (1998)	352 (2014)	120%	374 (oct. 2017)	92%
Colombia	115 (1998)	249 (2016)	116 %	247 (jul. 2019)	175%
México	101 (1995)	214 (2014)	113%	163 (may. 2018)	115%
Brasil	134 (2000)	275 (2014)	105%	348 (ago. 2019)	9%
Guatemala	62 (2000)	124 (2015)	100%	144 (ago. 2019)	270%
Uruguay	154 (2001)	279 (2014)	81%	295 (nov. 2018)	25%
Argentina	99 (1998)	160 (2014)	61%	207 (2017)	100%
Panamá	280 (2000)	426 (2015)	52%	401 (jun. 2019)	232%
Bolivia	95 (2000)	130 (2014)	37%	158 (2018)	207%
Nicaragua	128 (2000)	171 (2015)	33%	332 (oct. 2018)	61%
Chile	216 (2001)	257 (2014)	19%	236 (jul. 2019)	66%
Honduras	184 (2000)	198 (2015)	7%	229 (sep. 2018)	132%
Aumento promedio			107%		140%

Fuente: Ariza, Iturralde y Tamayo (2021, 27).

Las altas tasas de hacinamiento están alimentadas por el populismo penal. Este concepto describe el uso intensivo del derecho procesal penal por parte de los actores políticos para enfrentar los problemas de criminalidad (Velandia Montes 2017). Esto configura una racionalidad de la acción pública direccionada a reformar la ley para ampliar el catálogo de

derechos y la duración de las penas cuando se trata de combatir el crimen. “Entre las razones que podrían explicar este aumento, se encuentra el fracaso de las instituciones públicas con respecto al crimen y la pobreza” (Iturralde 2018 citado en Vilalta y Fondevila 2019, 6). Ahora bien, ¿Por qué es importante reducir el hacinamiento? La respuesta es simple, las personas recluidas son seres humanos y en condiciones de hacinamiento se desnaturaliza la función de la cárcel como un espacio para la expiación. De hecho: “[…] la prohibición de hacinamiento está directamente relacionada con el derecho a la integridad personal, a contar con un espacio adecuado y compatible con su dignidad humana, es decir, un espacio cómodo, iluminado y con ventilación” (Bravo 2018, 128). A medida en que la población crece y se rebasa la capacidad de las cárceles, los episodios de violencia extrema pueden frecuentarse. Se puede apreciar, en la Gráfico 2.1, que la evolución de la capacidad instalada en relación con la tasa de ocupación las últimas dos décadas ha dejado una brecha considerable.

Gráfico 2.1. Evolución de la capacidad instalada en relación con la tasa de ocupación de las cárceles en América Latina



Fuente: Coímbra y Briones (2019, 33).

El hacinamiento es el principal síntoma de un sistema en decadencia, enfermo y reclamando de manera urgente atención. “[…] mientras no exista una política criminal que privilegie la reinserción y restauración por encima de la punición, los sistemas de persecución criminal continuaran saturados y ninguna política o programa podrá revertir sus crisis” (Dammert 2012, 37). A medida en que el crimen incrementa, el encarcelamiento especulativo también lo hace como una consigna de seguridad. La idea todavía vigente de hace tres décadas que condujo a percibir los ciudadanos como potenciales delincuentes, es la principal tara hacia formas integrales de seguridad ciudadana y de cohesión social frente a delito. “En la

legislación nacional y el imaginario colectivo, la cárcel representa el único castigo aplicable a cualquier persona que transgredió la ley y el orden. Otro tipo de castigo es interpretado como debilidad de la justicia o impunidad" (Moreno Torres 2019, 141).

2.2.1. El detrimento de la rehabilitación social

La institución penitenciaria tiene dos funciones definidas y guidas, en su mayoría, por cuestiones morales: castigar y prevenir el delito. Estas dos funciones más allá de ser complementarias resultan antagónicas. Por un lado, el castigo es un medio de reparación vinculado con un sentimiento de venganza, mientras que la prevención está vinculada con el perdón y la reinserción de los sujetos para volverlos útiles en la colectividad (Gil Villa 2019). La visión predominante en el hemisferio occidental y, particularmente, en Latinoamérica ha priorizado el castigo sobre la prevención del delito. Influenciado en gran medida por la teoría de la disuasión han utilizado la fuerza, coerción y encierro como vías para advertir a las personas para que no desvíen su comportamiento de los limites aceptables. Omitiendo que: "El problema de la teoría de la disuasión es que supone que los seres humanos son actores racionales que consideran las consecuencias de su comportamiento antes de decidir cometer un delito, sin embargo, esto no suele ser el caso" (Wright 2010, 2). Por ejemplo, cuando hay la presencia de interdicciones que nublan el juicio racional como el alcohol, las drogas o alguna enfermad mental.

Estudios elaborados sobre las prisiones de Estados Unidos dan cuenta de la correlación existente entre el castigo y la reincidencia. En el trabajo *Crime, punishment and deterrence* la coerción usada como mecanismo de control social, en última instancia, resulta en un reforzamiento de las actitudes hostiles por parte de los perpetradores que favorece a la reincidencia (Gibbs 1975). Además, cuando estas medidas se aplican con mayor severidad tienden a afectar otras dimensiones del tejido social. Por ejemplo: "El encarcelamiento afecta a los hijos de las personas que están encerradas y a su familia; afecta la infraestructura comunitaria "[…] y afecta el grado de seguridad para vivir en una comunidad" (Clear 2008, 109). El impacto social del castigo es la deshumanización de las personas encarceladas y la destrucción de los vínculos comunitarios. "El resultado es un círculo vicioso en el cual el aumento en el número de presos afecta la capacidad para ofrecer programas de rehabilitación y eso incrementa el riesgo de reincidencia" (Garzón, Llorente y Suárez 2018, 18).

En este sentido, resulta más viable optar por la reeducación y posterior reinserción de los individuos. Originario del campo de las ciencias médicas, el modelo de atención primaria o

modelo preventivo debe ser una alternativa para las políticas públicas en esta área, que se enfoque en restringir las circunstancias sociales que favorecen al florecimiento de actitudes delincuenciales (Coimbra y Briones 2019). Complementado con estrategias de acompañamiento, educación y resocialización. En este punto cabe preguntarse ¿Por qué a pesar de la evidencia disponible no ha cambiado el curso de acción hacia la rehabilitación social efectiva de los prisioneros? La respuesta comienza por falta de voluntad política para invertir en los sistemas carcelarios y en las personas privadas libertad. Considerando el ánimo nacional en cuestiones como la seguridad donde más del 20% de ciudadanos en la región ha sido víctima de algún tipo de crimen y donde al menos dos de cada cinco aseguran sentirse muy inseguros en sus barrios (Lupu, Rodríguez y Zechmeister 2021). Se constata que, la construcción social de estos grupos tiene connotaciones negativas que los hacen no merecedores de atención estatal frente a la sociedad civil. En estas circunstancias, la rehabilitación social seguirá siendo una ficción plasmada en papel.

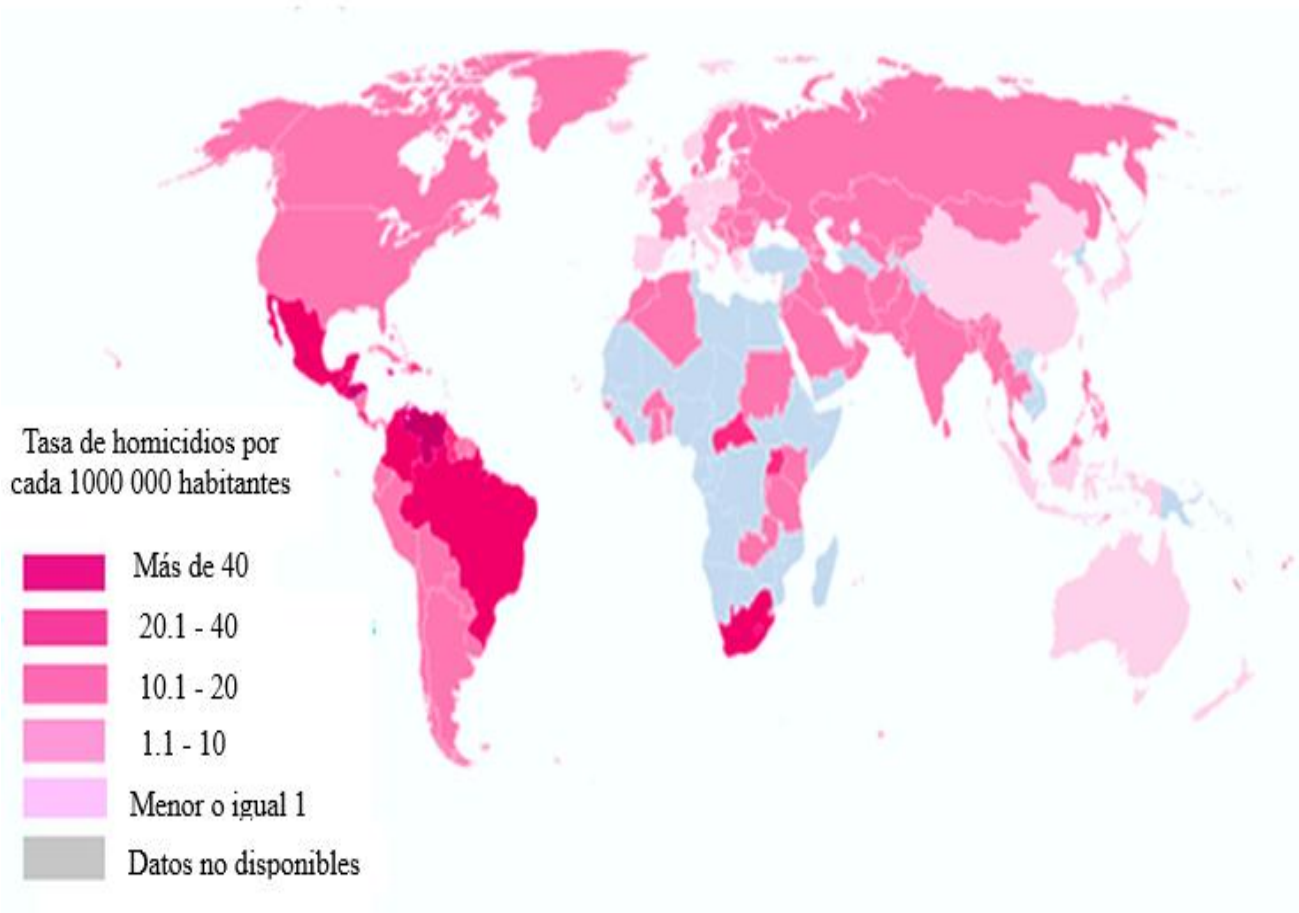
2.2.2. La violencia intracarcelaria

La violencia es un fenómeno multidimensional difícil de teorizar y sobre el cual no hay un consenso. Al referirse a una modalidad más específica como la violencia intracarcelaria todavía se encuentran dificultades para dar un sustento teórico y metodológico. No obstante, se puede hacer una aproximación y tomarla como el resultado de las interacciones agresivas entre los actores del sistema carcelario. Las diferentes formas en las que se expresan la violencia en los presidios aparecen, con frecuencia, como homicidios, violaciones y agresiones físicas. Esta tipología ha sido usada ampliamente en los informes de gestión al momento de rendir cuentas sobre la situación de los reclusos. Aunque, su uso es ambiguo en la medida en la que invisibiliza otras formas menos agresivas de interrelación como son la violencia simbólica, psicológica o de género, que son las menos denunciadas (Trajtenberg y Sánchez de Ribera 2018).

A pesar de ello, los datos disponibles permiten esbozar la cruenta situación de los países de la región, en especial, tomando el como referencia el índice de homicidios que, estadísticamente, es usado como el indicador más representativo para medir violencia. “La región tiene una tasa de 21,5 homicidios, por cada 100 000 habitantes, más de tres veces el promedio global (7 asesinatos por cada 100 000 habitantes)” (Mejías 2022, 4). En el Mapa 2.1 se puede apreciar como de distribuye la tasa de homicidios por país y se puede dilucidar que, efectivamente,

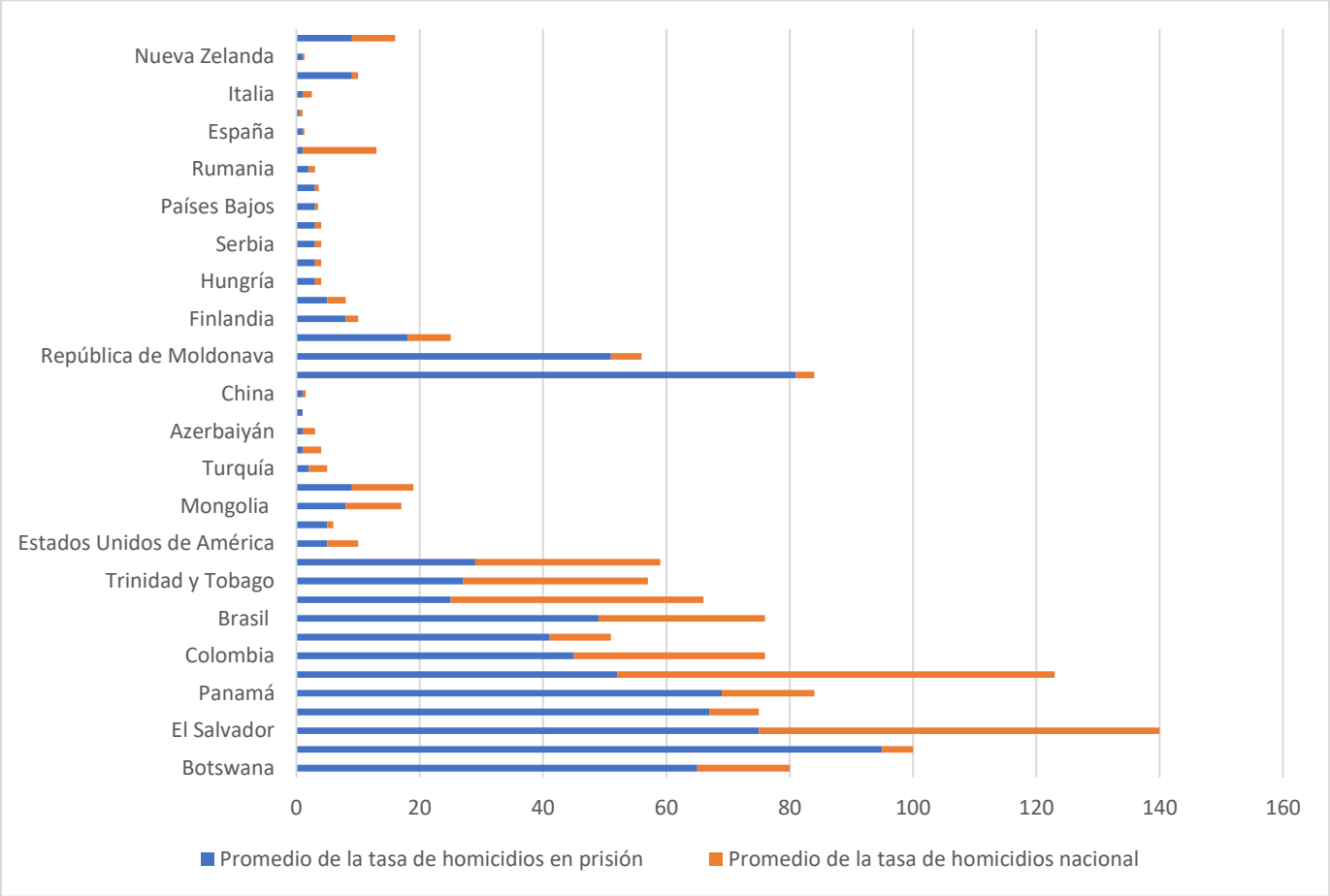
América Latina es por mucho la región con los países que más reportan decesos. Estos datos adquieren relevancia cuando se tiene en cuenta el lugar donde se originan los homicidios. En la Gráfico 2.2 se hace un balance de los homicidios reportados en las cárceles y de los homicidios reportados fuera de ellas. Los datos muestran una tendencia, cerca de la mitad de los homicidios se producen al interior de los centros penitenciarios.

Mapa 2.1. Tasa homicidios por cada 100 000 habitantes global año 2017



Fuente: UNODC (2019, 20).

Gráfico 2.2. Homicidios en prisión por cada 100 mil habitantes 2010-2016



Fuente: UNODC (2019, 40).

Una proporción considerables de homicidios y muertes violentas se dan en las cárceles. Y esto, a la vez, es una consecuencia de las disputas entre las estructuras de crimen organizado. La relación entre homicidios y crimen organizado ha sido estudiada de forma exhaustiva y está influenciada por la agudización de cuestiones sociales como la pobreza, el desempleo y la educación, etc. Esto se evidencia en el Estudio Mundial sobre Homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: "Los picos repentinos en las tasas de homicidio a menudo están asociados con cambios en las relaciones de poder entre los grupos del crimen organizado en competencia" (2019, 26). Esos picos pueden aumentar cuando están, de por medio, comprometidas grandes ganancias en actividades como el contrabando, trata de personas o minería ilegal que son algunas de las economías ilícitas más rentables que alimentan las arcas criminales. Esa es la razón por la cual: "Las poblaciones penitenciarias dependen de los funcionarios del Estado para garantizar su seguridad, sin embargo, en

algunos países, la tasa de homicidios entre los reclusos es sustancialmente más alta que en la población general" (UNODC 2019, 40).

¿Cómo entender esta explosión de violencia en el relacionamiento de los internos? Cuando los sujetos son recluidos pasan a formar parte de un subsistema social en el que están vigente normas, reglas, principios y códigos de conducta propios del medio carcelario (Romero Miranda 2019). La violencia al interior de los presidios forma parte de una amplia lista de estrategias para la solución de conflictos propia de la subcultura carcelaria. Es, en ultima ratio, un instrumento con el que se pretende reafirmar o reclamar un derecho manera unívoca y legítima entre los internos. En este sentido:

> […] es necesario decir que un crecimiento abrupto y sistemático de la violencia criminal en las cárceles, solo puede ser concebida por la alteración de relaciones simbióticas de racionalidades internas y externas al mundo criminal cuyo resultado es una complejización criminal (Pontón 2022, 182).

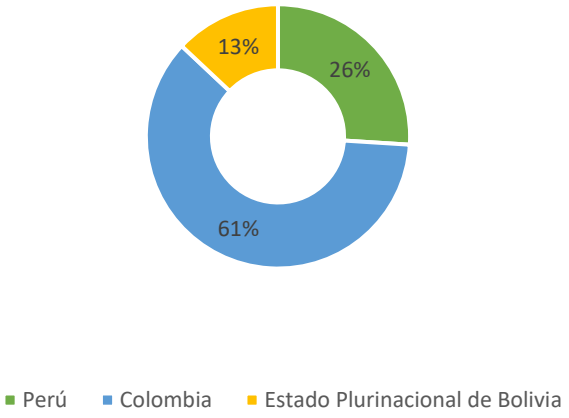
Además, ante ausencia del control estatal y la falta de transparencia para rendir cuentas sobre la realidad de los sistemas carcelarios, la violencia se convierte en el único mecanismo para canalizar las tensiones en los centros penitenciarios.

Ha sido ampliamente estudiado que en condiciones de encierro cualquier situación puede resultar conflictiva y desencadenar en una serie de abusos o agresiones entre los grupos que se disputan el gobierno interno. "Las protestas penitenciaras, insurrecciones, el ajuste de cuentas dieron como resultado un importante número de asesinatos al interior de los centros penitenciarios imponiéndose como una forma instrumental de regulación informal de la vida carcelaria" (Pontón 2022, 185). En este aspecto, la violencia se impone como la única forma de orden y control. Sin embargo, a largo plazo esta es una situación insostenible que dispara los indicadores de inseguridad tanto dentro como fuera de la institución. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito han sido enfática en que las posibilidades de canalizar el conflicto y la violencia, hacia un modelo de resolución pacífica de controversias empiezan por mejorar las condiciones de trato y clasificación de los reclusos. Hoy en día: "El principal problema en el tratamiento general de los reclusos es la falta de separación entre procesados y condenados, reincidentes y primerizos, así como de jóvenes y adultos. Por una parte, esa falta de escisión genera la contaminación criminal" (Dammert y Zúñiga 2008, 107).

2.2.3. El auge del narcotráfico

En medio del debilitamiento de la institucionalidad del sistema penitenciario se han fortalecido las economías criminales en su interior, principalmente, el narcotráfico. De acuerdo con la Oficina de la Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) tan solo en 2020 en la región se produjeron 2.000 toneladas del alcaloide (2023). Colombia, Perú y Bolivia, los mayores cultivadores de la hoja de coca, han intensificado sus actividades en la cadena de producción y suministro para responder a la creciente demanda en los mercados norteamericano y europeo (ver gráfico 2.3). Parte de la estrategia se ha enfocado en la subcontratación de grupos criminales para hacerse cargo del contrabando en los países de tránsito y de destino de la droga. Estos grupos funcionan como redes dinámicas que se encuentran administradas desde el interior de las cárceles, aunque operan de manera descentralizada a manera de redes dinámicas. "El paso a redes descentralizadas de grupos criminales ha dado lugar a un sistema de "proveedores de servicios" que gestionan parte de la cadena de suministros sin siquiera poseer la droga" (UNODC 2023, 25).

Gráfico 2.3. Cultivo de arbusto de coca a 2020

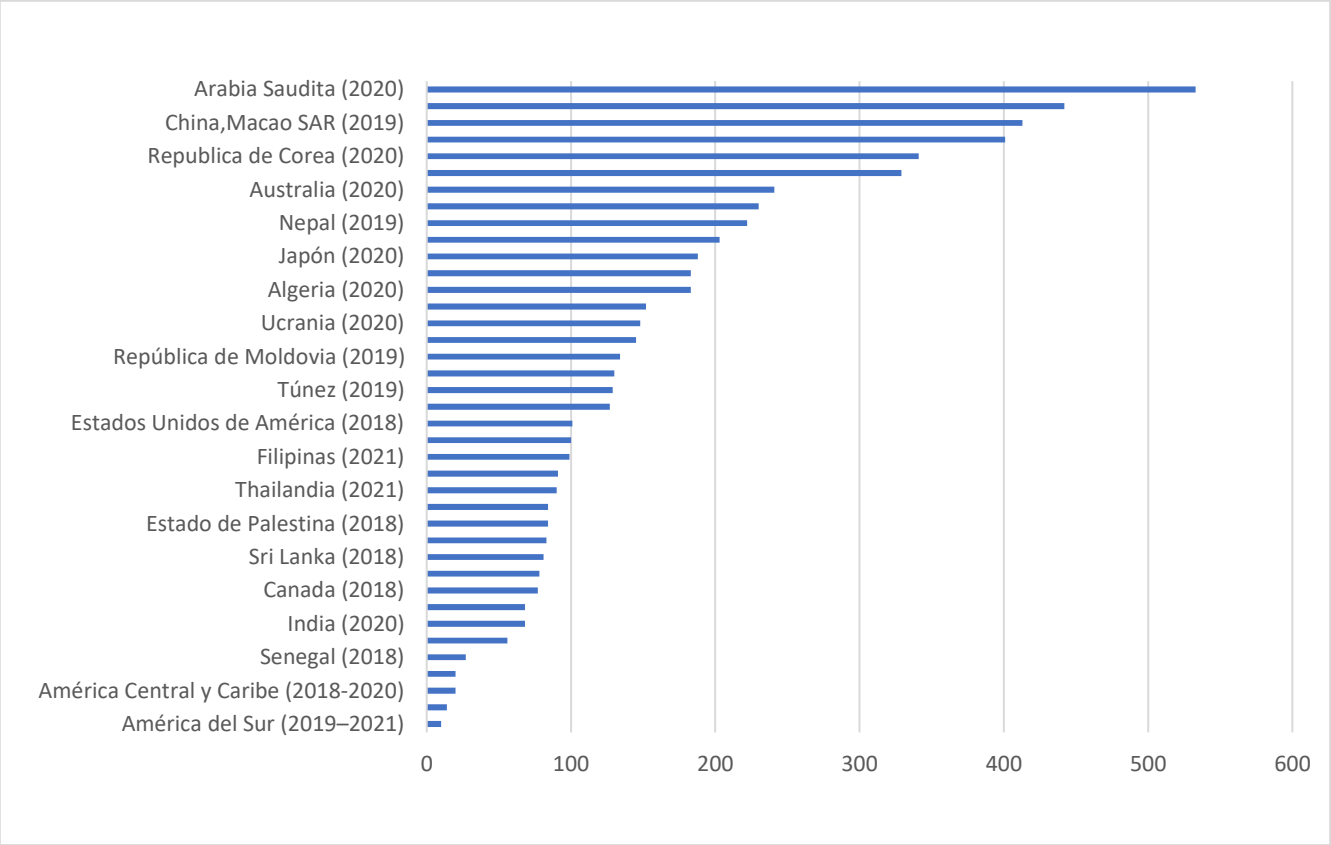


Fuente: UNODC (2023, 15).

El narcotráfico está dentro de las economías ilícitas más atractivas por los altos márgenes de ganancia que representa. Detrás de ella se encuentra la paradoja del valor y la escasez ya que, al ser una mercancía prohibida su disponibilidad está limitada y su producción aumenta el valor de mercado. "Es decir, la prohibición genera mayores ganancias para quienes deciden entrar al negocio. por lo tanto, cuanto más estricta sea la prohibición, y si la demanda permanece constante, mayores serán las ganancias de los vendedores y traficantes" (Bergman 2016, 38). Esta tendencia se puede apreciar en el Gráfico 2.4. Allí, se presenta el costo en dólares estimado por cada gramo de cocaína según el país. En lugares, como

Arabia Saudita donde está vigentes la pena de muertes por delitos relacionados con el narcotráfico el costo del gramo de cocaína es el más elevado, esto es, casi 550 dólares. Esto contrasta con regiones como Norteamérica con un costo promedio de 100 dólares y Sudamérica con un costo promedio de 10-15 dólares donde las prohibiciones son más flexibles.

Gráfico 2.4. Costo por gramo de cocaína en dólares



Fuente: UNODC (2023, 95).

Considerando que, el tráfico de drogas es el negocio de más rápido crecimiento y el que genera mayores rentas después de la extracción de hidrocarburos y el turismo (Rettberg 2020). La rivalidad de los grupos de delincuencia organizada por hacerse con parte de los réditos económicos está, constantemente, presente. “La competencia entre los mercados criminales o de tráfico de cocaína conduce a un aumento de los homicidios relacionados con droga y otros actos violentos” (UNODC 2023, 91). Las cárceles, por excelencia, son los espacios físicos donde se libran estas contiendas e incluso funcionan como catalizadores de estos negocios. “El narcotráfico y demás ilícitos ofrece alternativas de subsistencia a la población recluida y sus familias siempre y cuando garanticen adscripción y fidelidad”

(Pontón 2022, 194). En suma, la crisis de los sistemas penitenciarios de América Latina se encuentra profundizada por la influencia del crimen organizado transnacional.

2.3. Las políticas de gestión penitenciaria en América Latina

La cárcel, propiamente dicha, en la región se concibió como un símbolo de progreso con el que se pretendía emular el éxito de las potencias occidentales para controlar el delito y rehabilitar delincuentes durante el siglo XIX. "La penitenciaria, en particular, representaba un símbolo de modernidad, un símbolo que las elites latinoamericanas se empeñaron en replicar en sus propios países" (Salvatore y Aguirre 2017, 34). La cárcel aseguraba ser la respuesta civilizatoria para hacer frente al crimen; pero, los índices de criminalidad no se redujeron a medida en la que aumentaba el encarcelamiento. El siglo XX marca para la región el inicio de la ampliación de la infraestructura penitenciaria y también el inicio de uno de sus más grandes retos, la sobrepoblación. "Las nuevas prisiones colman su capacidad de inmediato y se ven sobrepobladas, por lo que se hace necesario construir nuevamente más prisiones, que de inmediato colman su capacidad, y así sucesivamente" (Carranza 2012, 59).

Frente al incremento exponencial de las poblaciones encarceladas los esfuerzos para mantener el control efectivo de la institución han girado en torno a la descongestión del espacio carcelario. Es así como, el problema de los sistemas penitenciarios se define de manera significativa como un tema de habitabilidad y, por ende, las soluciones se idearon como propuestas para financiar la ampliación de la capacidad instalada de las cárceles. Estas propuestas no consideraron que el hacinamiento es una consecuencia de la política criminal. Puesto que: "El uso pródigo de las cárceles es un problema político criminal que, sin duda, degrada hasta niveles inimaginables la administración carcelaria" (Binder citado en Dammert y Zúñiga 2008, 68). La funcionalidad con la que se definió este problema fue útil para analizar las dimensiones del hacinamiento, pero no para reducirlo. "[…] una de las causas más videntes del exceso de personas alojadas en establecimientos carcelarios y consecuentemente hacinamiento, es la ausencia de una política criminal coherente, respetuosa de las garantías penales y procesales" (Rodríguez 2015, 23-24). Es así como, la política penitenciaria se vuelve reactiva a los efectos de una la política criminal agresiva.

Los problemas que enfrentan las cárceles tienen un origen multicausal y están vinculados al funcionamiento de los sistemas judiciales. Los mismos que se conectan con factores sociales y estructurales como la pobreza y las desigualdades, es decir, es un problema perverso por su alta complejidad. De ahí que, el hacinamiento es la consecuencia de otras políticas que

encuentra asidero en las instituciones penitenciarias. Pero, su posicionamiento como el principal problema de los sistemas carcelarios responde a un cálculo político más que técnico que reduce la incertidumbre para abordarlo. En un primer momento, el etiquetado funcional es útil para aterrizar que las intervenciones de políticas en dominios específicos e identificar a los actores principales (Peters 2018). Dicho de otro modo, la definición de hacinamiento como el problema de las cárceles, no es más que una construcción colectiva través de la cual se pretende dar soluciones a eventos objetivos dentro del marco de los valores sociales predominantes que justifican ciertos medios e instrumentos (Rodríguez Escobedo 2021).

2.3.1. Una estructura administrativa centralizada y sin especialización

Desde sus inicios las cárceles fueron pensadas como centros de aislamiento para disciplinar la mente y el cuerpo de los sujetos cuya actitud se desviaba de los comportamientos socialmente deseados. Desde finales del siglo XVIII hasta inicios del siglo XIX cuando se sustituye el escarmiento público por el encierro controlado, la administración de cárceles empieza a migrar hacia un modelo de justicia burocrático que se ha ido modificando, pero que mantiene las bases de la división del trabajo y una estructura de dominación legal racional. Es así como: "La ejecución de la pena tiende a convertirse en un sector autónomo, un mecanismo administrativo del cual descarga a la justicia; esta se libera de su sorda desazón por un escamoteo burocrático de la pena" (Foucault 2002, 12).

A nivel mundial, y con énfasis Latinoamérica, la gestión de cárceles está asignada a departamentos específicos dentro de las dependencias del Ministerio de Justicia, Gobierno o Derechos Humanos (ver Tabla 2.2). Esta es una práctica ampliamente aceptada y estandarizada. La Unión Europea, por ejemplo, insta a los Estados miembros a la separación entre los organismos de carácter militar (para dar seguridad), policial (para el control interno) y civil (para atender poblaciones vulnerables) con esta separación se asegura la independencia de funciones y se evita que las entidades encargadas de investigar, enjuiciar, procesar o castigar los delitos sea la misma (Sierra Rodríguez 2012).

Tabla 2.2. Modelo de administración penitenciaria los países de América Latina

Países	Entidad a cargo de las prisiones	Institución a la que se adscribe
Argentina	Servicio Penitenciario Federal	Ministerio de Seguridad de la Nación

Brasil	Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria	Ministerio de Justicia Federal
Bolivia	Dirección General de Régimen Penitenciario	Ministerio de Gobierno
Colombia	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	Ministerio de Justicia y del Derecho
Chile	La Gendarmería de Chile	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile
Ecuador	Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores	(No aplica)
Uruguay	Instituto Nacional de Rehabilitación	Ministerio del Interior
Venezuela	(No aplica)	Ministerio del Poder Popular para el Servicio Penitenciario
Honduras	Instituto Nacional Penitenciario	Ministerio de Gobernación de Honduras
Guatemala	Dirección General del Sistema Penitenciario	Ministerio de Gobernación
El Salvador	Dirección General de Centros Penales del Salvador	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
Costa Rica	Dirección General de Adaptación Social	Ministerio de Justicia y Paz
México	El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Panamá	Dirección General del Sistema Penitenciario	Ministerio de Gobierno
Perú	Instituto Nacional Penitenciario	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Elaborado por el autor.

Este énfasis en la centralización es afín al modelo garantistas propuesto por Naciones Unida en los noventa para evitar cualquier abuso o agresión contra los derechos de las poblaciones encarceladas. “Tomando en cuenta que las funciones de investigación, persecución penal y castigo son esencialmente diferentes, es cada vez más importante que exista una clara separación organizativa entre el sistema penitenciario, policial y militar” (Dammert y Zúñiga

2008, 17). A pesar de, la separación organizativa el modelo coordinación mantienen una estructura jerárquica que se materializa a través de relaciones verticales poder. Las entidades de administración carcelaria más cercana con la realidad de los reclusos tienen un carácter consultivo; es decir, su conocimiento puede aportarse como una influencia no determinante para la elaboración de políticas públicas. Mientras que, los Ministerios a pesar de estar más alejados de esa realidad, conservan todavía la influencia determinante y toman las decisiones vinculantes.

La centralización en la gestión penitenciaria, en sí misma, no es el problema. La falencia es la falta de autonomía administrativa y legal para recoger las epistemes de los actores e instituciones más próximas al ecosistema carcelario y la flexibilidad para transformar ese conocimiento en acciones vinculantes. "Los sistemas mejor organizados son aquellos que disponen de políticas nacionales claras que garanticen la aplicación de las normas internacionales y nacionales en todo el territorio nacional" (UNODC 2010, 35). Para alcanzar esa mejor organización hay que fortalecer los procesos de autopoiesis o, en otras palabras, la autogestión de los procedimientos internos que favorecen a la estandarización de modelos de cooperación entre todos los actores del sector público (Kooiman, 2003). Las cárceles se han convertido en una institución total y compleja por el dinamismo de las relaciones que se entretejen al interior y al exterior de los muros. Haciendo de la contingencia una regla más que una excepción y debe ser canalizada con creatividad y flexibilidad para adaptarse a los contextos particulares de los países de la región.

Otro reto, en la mejora de los procesos de centralización está asociado con la especialización en las áreas pertinentes de gestión de poblaciones privadas de libertad. Con la centralización en los países de Norte América y Europa inició, a la par, la profesionalización de la carrera de ciencias penitenciarias. El resultado de ese proceso de especialización en América Latina nunca se consumó y terminó agravando la desinstitucionalización del sistema penitenciario. A pesar de que, por ley, las competencias de la administración judicial estaban descentralizadas, en la práctica no hubo funcionarios específicos para ejecutar las actividades de rehabilitación que correspondían al sistema de cárceles. "En efecto, en muchos países la función penitenciaria es asumida por la policía o el ejercito como recargo a sus funciones propias policiales o de defensa o bien está a cargo de funcionarios no profesionales, sin formación, ni practica penitenciaria" (Carranza 2012, 52). La falta de profesionalización de la carrera penitenciaria ha sido una de las razones que explican la mala gestión de las cárceles.

En muchos de los países de Latinoamérica la formación del cuerpo de guías penitenciarios está a cargo de policías o militares, con una duración no mayor a 6 meses y no forma parte del pensum académico de las instituciones de educación superior (UNODC 2015). La carrera penitenciaria debe tener un carácter civil, no militar ni policial, y es necesaria para mejorar el trabajo penitenciario. La infraestructura física y el personal penitenciario preparado adecuadamente son los dos elementos indispensables para el funcionamiento de un sistema correccional. "En efecto, si falta espacio, hay sobrepoblación y hacinamiento; y si falta personal, hay anarquía y vacío de autoridad, que es llenado por los liderazgos emergentes y el surgimiento de grupos de autodefensa" (Carranza 2012, 32). La profesionalización de los guías penitenciarios es una deuda que, de ser saldada, ayudaría al mantenimiento del orden al interior de los presidios.

2.3.2. Una política cada vez más costosa

Como se ha podido observar en los capítulos previos las políticas de gestión penitenciaria han tenido que hacer frente con el problema del encarcelamiento masivo y los elevados costos que implica la manutención de una población en crecimiento y poco productiva. "El encarcelamiento es costoso y no es costo-efectivo para combatir el crimen, en comparación con otras políticas. Si no se aplica adecuadamente, las repercusiones en la sociedad a lo largo del tiempo pueden ser aún peores en términos de crimen" (Jaitman y Torre 2017, 410). Los costos de encarcelamiento tienen que ver con el gasto administrativo y con los ingresos no percibidos de la población económicamente activa que se encuentra recluida. En el primer caso la información disponible da cuenta de que el rubro más alto es el de los pagos al personal administrativo, mientras que el segundo es una estimación de la actividad económica que las personas recluidas en edad de trabajar podrían aportar con su trabajo si tuvieran alguna actividad durante el internamiento. Las repercusiones de esos gastos en los términos del PIB resultan considerables tomando en cuenta la poca efectividad del encarcelamiento. En la Tabla 2.3 se observa el porcentaje del PIB por país que se utiliza en la administración de las cárceles y el porcentaje que se pierde por la privación de libertad de las personas en edad de trabajar. En la región el costo total del encarcelamiento supera los 13 millones de dólares.

Tabla 2.3. Costo del encarcelamiento en porcentaje del PIB, promedio 2010-2014

País	Gasto en administración de prisiones	Pérdidas por privación de libertad	Costo global
Argentina	0.25%	0.11%	0.36%

Bahamas	0.30%	0.35%	0.65%
Barbados	0.47%	0.24%	0.71%
Brasil	0.06%	0.14%	0.20%
Chile	0.33%	0.24%	0.57%
Colombia	0.16%	0.16%	0.32%
Costa Rica	0.27%	0.28%	0.55%
Ecuador	0.09%	0.12%	0.21%
El Salvador	0.20%	0.41%	0.61%
Guatemala	0.08%	0.05%	0.13%
Honduras	0.10%	0 .27%	0.37%
Jamaica	0.34%	0.10%	0.44%
México	0.12%	0.10%	0.22%
Paraguay	0.09%	0.18%	0.27%
Perú	0.09%	0.17%	0.26%
Trinidad y Tobago	0.33%	0.14%	0.47%
Uruguay	0.25%	0.18%	0.43%
Promedio ALC	0.20%	0.19%	0.39%
Costo total en millones de dólares	6.504,80	7.336,60	13.841,40

Fuente: Jaitman y Torre (2017, 46).

En Norteamérica y Europa, el régimen de reclusión está acompañado de un régimen de trabajo remunerado para los internos en donde los diferentes Ministerios están exhortados a dar tareas específicas para que los reclusos generen ingresos y aprendan nuevas habilidades. "Puede tratarse de contratos internos, por ejemplo, mobiliario para oficinas de la administración, o externos, como la fabricación de placas de matrícula para automóviles" (OHCHR 2004, 116). Incluso, el trabajo social no remunerado con organizaciones de la sociedad se ha presentado como una alternativa para la recreación durante el encierro. Hacer que los presos participen en actividades laborarles, permite que ellos puedan pagar los costos de su encierro e inviertan en su cuidado personal dentro del economato. A la vez que, generan un nivel de entrenamiento favorable para reducir la reincidencia en la conducta criminal y

aporta al proceso de reinserción. En el corto y largo plazo esta medida ayuda a descongestionar los gastos de las prisiones, mantiene ocupados a los prisioneros e incrementa las posibilidades de una rehabilitación efectiva.

Uno de los principios básicos en el tratamiento de personas recluidas en el derecho internacional es el acceso al trabajo. "La organización y los métodos de trabajo en las instituciones deben aproximarse lo más posible al mismo tipo de trabajo realizado en el medio libre, para proteger los derechos fundamentales de los reclusos" (UNODC 2015, 46). Es así como, este debe consolidarse en una oportunidad de progreso más que como una exigencia. En estos términos, las personas privadas libertad pueden acceder a un rubro mensual para mantenerse a sí mismos y a sus familias amparados en las normativas laborales de cada país. Pues, con un salario justo y equitativo recuperan el valor y reconocimiento a sus capacidades que durante el encierro se va perdiendo. El trabajo es por excelencia la mejor política social que debe acompañar o complementar a las políticas judiciales y penitenciarias, porque a través del salario se abren las posibilidades de acceder a los beneficios de la civilización, es la llave de la justicia social y la garantía de pertenencia a un sitio o grupo social (UNODC 1995).

En América Latina, la ausencia o decadencia de una política pública basada en evidencia hace del presupuesto de las cárceles un desperdicio y de la estancia de los reclusos una carga para el Estado. El encarcelamiento no es rentable, mantener a una población cada vez más grande, exige un incremento paulatino del gasto público. Y esto tiene repercusiones directas en otras áreas sociales donde se recortan los presupuestos como salud, educación o vivienda. Es necesaria la racionalización de la inversión en cárceles y la sustitución del modelo actual de encarcelamiento que no ha sido beneficioso para combatir o reducir los índices de criminalidad. Hay una relación directamente proporcional, con efectos negativos, en la que conforme avanza en el encarcelamiento, aumentan los gastos y se dispara la recurrencia de actividades delictivas. Ahora más que nunca es imperante: "(…) la necesidad de mecanismos técnicos sólidos para definir el tipo de inversión que se realiza, de modo de asegurar un aumento de la eficacia y la efectividad de las iniciativas en desarrollo" (Dammert y Díaz 2005, 6).

2.3.3. Reformas y alternativas para las políticas penitenciarias

Uno de los grandes debates en las últimas décadas ha sido el de darle un uso racional a la cárcel en función de la seguridad y la convivencia pacífica. Desde los diferentes organismos de Naciones Unidas se han emitido opiniones consultivas sobre la necesidad de reformar las políticas de administración del sistema de justicia de tipo punitivo que busca escarmentar hacia un modelo de justicia restaurativa que conduzca hacia la reparación del daño causado. Las políticas que favorecen la implementación de la justicia restaurativa tienen en su esencia la noción de rehabilitación social. "Ello, debido a que todas las partes involucradas en el conflicto participan en el abordaje del mismo a fin de resolver la situación, transformando de manera positiva la relación entre ellas y la comunidad" (Battola 2014, 69). Dicho de otro modo, el delito adquiere un significado diferente, quizá un malentendido que se puede solucionar involucrando tanto a la víctima como al infractor. Este es un paradigma vinculado al respeto de los derechos humanos y al uso del ultima ratio del encarcelamiento.

Esta reforma, tan necesaria, es costosa y exige un proceso de intensiva negociación y comunicación para implementarla en todo el andamiaje judicial. Alineada a los principios fundadores de la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: "Este enfoque multidisciplinario tiene especial relevancia en el contexto latinoamericano donde los escasos recursos destinados a los Sistemas Penitenciarios demuestran la necesidad de una adecuada coordinación interinstitucional para la promoción de una reforma penitenciaria sostenible" (UNODC 2013, 3-4). Las cárceles son una institución bajo el mando y tutela del Estado y sus autoridades están obligadas a proteger la integridad y a precautelar la vida de los internos. Aun cuando, la situación actual de la región evidencia esta falta de cuidado, las intenciones de reforma se ven obstaculizadas por la falta de personal y de presupuesto para financiar esa transición. Entre la realidad de la situación carcelaria de la región y la utopía de satisfacer los estándares mínimos de respeto a los derechos humanos se abre una tercera vía, la reforma realista.

La reforma realista toma en cuenta el contexto más amplio de la región y la encuadra en una vía intransitiva para usar las experiencias como un conocimiento. Para que, las futuras intervenciones sean planificadas e implementadas de forma progresivas. Así, se destaca que Latinoamérica a diferencia de Europa no transitó por la fase industrial del capitalismo que fue la que inauguro el funcionalismo estructuralista que, entre otras cosas, dio paso al uso de la prisión como un medio de rehabilitación y no como medio de castigo como ocurrió en la región (Sandoval Barros, 2010). Considerando aquello, se propone que para empezar es

indispensable una reforma de las políticas penitenciarias encaminada a reducir el hacinamiento y, después, a mejorar las condiciones de seguridad intramuros. Esta primera fase garantiza la reinstitucionalización del sistema y el fortalecimiento de la presencia estatal. En la segunda fase, se trabajarían los aspectos operativos relacionados al trabajo en prisión y la apertura para que las organizaciones sociales se involucren en actividades recreativas con los reclusos con el objetivo de transparentar el trabajo en prisión (Matthews 2011).

Finalmente, se aspiraría a una tercera etapa en la que se trabaje en programas de rehabilitación social, en la profesionalización de la carrera penitenciaria y en la sustitución de las medidas privativas de libertad por medidas restaurativas. Esta es una propuesta teórica que nace del continente latinoamericano para aplicarse a su propio contexto regional y particular. Pretende superar el mimetismo y la adopción del pensamiento universalista europeo y norteamericano que ha impuesto con poco éxito. “El objetivo radica en encontrar y desarrollar un sistema penitenciario que sea beneficioso para la comunidad y, especialmente, para los grupos sociales menos favorecidos” (Matthews 2011, 311). Aunque, este tipo de propuesta han encontrado gran aceptación todavía hay un tema pendiente, esto es, conseguir el apoyo de la social para respaldar este proceso.

2.4. Sumario de la situación penitenciara en América Latina

En suma, la literatura disponible de políticas públicas en el ámbito penitenciario ha abordado los problemas estructurales que existen en las cárceles de forma aislada (problemas funcionales, administraciones centralizadas y recursos mal invertidos). Sin embargo, todas esas dimensiones están insertas en un modo de gobernanza más amplio que se vuelve en un factor común. De ahí que, una deuda todavía vigente es el estudio de la influencia de los modos de gobernanza en el éxito o la falla de las políticas de gestión penitenciaria. Los diferentes modos de gobernanza establecen preferencias de coordinación y articulación que determinan el cumplimiento de los objetivos que se establecen dentro de las intervenciones de política, por lo tanto, uno u otro modo de gobernanza puede dar mejores resultados para intervenir un asunto particular. En medio del caos y la incertidumbre que ha provocado la emergencia de los sistemas penitenciarios. Es imperativo, tener claro cuáles son las estrategias o lógicas de acción que están fallando y cuales son necesarias en una política para hacer frente a problemas complejos como lo es hoy en día la violencia.

El caso de países como Venezuela, Brasil, Perú o, más recientemente, Ecuador donde la violencia se han intensificado a niveles nunca vistos, estudiar las implicaciones del diseño

anidado en un modo de gobernanza puede ayudar a revelar aspectos claves que han sido ignorados en las políticas. En esta investigación se hace hincapié en el caso de Ecuador, como ya se había mencionado antes, es un caso representativo en tanto presenta una situación intrincada y con una explosión de violencia reciente que resulta en extremo importante de analizar para aportar insumos que permitan evaluar otros casos afines con mayor antigüedad y prevalencia. En la siguiente sección, se haca un recorrido histórico la situación penitenciaria de Ecuador en los últimos siglos hasta llegar a la época contemporánea, evaluando sus transformaciones y progresos. Luego, se hace una aproximación a la política de rehabilitación social del gobierno de Rafael Correa como antesala para entrar al estudio de la política del gobierno de Lenin Moreno. Finalmente, se reconstruye y evalúa el proceso de diseño de la política en el periodo 2017-2018.

Capítulo 3. Evolución histórica de las políticas penitenciaras en Ecuador

En esta sección, se hace repaso histórico de los principales acontecimientos que afectaron el devenir de las políticas de gestión penitenciaria en el país. Considerando una exploración del pasado para vislumbrar la tendencia hacia a la improvisación de la política de gestión carcelaria y, luego, como esta se llega a institucionalizar en un verdadero régimen de vida intramuros con la llegada del siglo XXI. Los primeros años del nuevo siglo traerían para Ecuador una época de cambios transcendentales que, durante una década, marcaron el curso de acción de la política de gestión carcelería, luego bautizada como política de rehabilitación social. Desde una visión en retrospectiva, se presenta las circunstancias previas que sitúan en el contexto adecuado el análisis de la política en el periodo 2017-2021.

3.1. La política durante el siglo XIX

Al igual que en el resto de Latinoamérica, en Ecuador, hasta mediados del siglo XIX las cárceles fueron un producto de la improvisación y no de la planificación. De hecho, el sistema penitenciario en el país surge como parte de un proyecto de modernización inspirado en las trayectorias de las potencias occidentales. Es recién con la llegada del presidente García Moreno, en el año 1860, que el país da un salto hacia la centralización de la administración pública y modernización del entramado institucional. En ese contexto se da la edificación de la primera cárcel planificada de la nación, bautizada, como la Penitenciaria Nacional, nace como símbolo de unidad, progreso y orden (Ayala Mora 2016). En este primer complejo penitenciario se esboza una estructura administrativa que priorizó la separación y la clasificación de los prisioneros. “Esta división correspondía a la gravedad del delito, pero también a las dos funciones punitivas del Estado: la acción investigadora de los delitos y delincuentes, y la imposición de la pena al delincuente juzgado” (Goetschel 2019, 130).

Sin embargo, a diferencia de la Penitenciaria Nacional, el resto de las construcciones utilizadas como presidios no recibieron la misma atención. Predios abandonados, casas de acogida y espacios de culto fueron los escogidos para albergar la mayor parte de la delincuencia de aquellos años. Es por esta razón que, a pesar de haber inaugurado una obra insignia para el país, el resto del sistema se mantuvo entre la improvisación y la incertidumbre (Pontón y Torres 2007). La política del sistema de cárceles estuvo limitada en muchos sentidos: la información sobre los reclusos era escaza, las regulaciones en materia penal no contemplaban la rehabilitación real, tampoco las medidas alternativas al encarcelamiento como castigo, el presupuesto fue limitado para atender a una población creciente y la

organización estuvo centralizada en la imagen del ejecutivo y en sus pretensiones religiosas. En términos generales, la política penitenciaria estuvo estancada entre la escasez de recursos, la falta de soluciones pragmáticas para atender la emergencia de los delitos y la predominancia de un liderazgo repleto de sesgos religiosos.

El siguiente gran impulso que recibirá la política penitenciaria vino 30 años después, en el marco de la Revolución Liberal con el General Eloy Alfaro. Los efectos inmediatos de este proceso transformador fueron determinantes para reorganizar e institucionalizar al aparataje estatal bajo el principio de laicidad. Así como, para favorecer el nacimiento de una elite económica que integraría al país en los grandes mercados y, también, para ampliar la cobertura de prestaciones sociales para sectores desfavorecidos. De hecho: "Las más importantes transformaciones del alfarismo pueden circunscribirse a cuatro grandes órdenes en la trayectoria ecuatoriana: la promoción de la economía liberal, las transformaciones jurídico-políticas, los cambios ideológico-culturales y las políticas sociales" (MCDS 2012, 27). Este último punto es clave en el tema penitenciario pues, una parte considerable de políticas sociales en la época estuvieron dirigidas a enseñar oficios a las personas encarceladas, esto sentó las bases de la rehabilitación social para los privados de libertad.

3.2. La política durante el siglo XX

Los años que siguieron a la Revolución Liberal, hasta el primer cuarto del siglo XX, fueron testigos a una creciente sobrepoblación en las cárceles. El hacinamiento se había convertido en el principal problema de la cárcel más grande de la cuidad de Quito, la infraestructura en las cárceles locales era decadente no abarcaba a la gran cantidad de detenidos y las condiciones de vida eran precarias. "Se afirmaba que el estado de inseguridad y ruina del 90% de las cárceles de la República exigía que se dictara una ley que creara fondos especiales para construir y refaccionar tales establecimientos, por lo menos en las cabeceras cantonales" (Goetschel 2019, 141). Entre los años 1910 a 1920, un contexto de consolidación de las elites económicas y políticas de la Costa ecuatoriana, la cárcel fue utilizada como una bodega para recluir a los opositores y detractores del proyecto liberal y de los intereses de la cúpula. En el Estado Liberal la prisión por causas políticas alcanzó su mayor pico en la historia y fue una de las razones del incremento en la población carcelaria (Larco 2011).

La situación penitenciaria durante los siguientes años no mejoró, se agravó. Las autoridades locales reconocían el estado de emergencia que sufrían los presidios por la falta de atención estatal. A pesar de que se pregonaba la modernización del Estado por parte de los

gobernantes: “Las autoridades provinciales reconocían de viva voz que no existía un régimen carcelario con características modernas” (Larco 2011, 131). Las políticas adoptadas en ese momento para gestionar los presidios (la división criminal por categorías, la creación de una escuela de oficios para los internos y la construcción de nuevos complejos locales) no era suficiente para institucionalizar un régimen penitenciario integro que atendiera las necesidades de los prisioneros. Faltaba, por mucho, el dinero para financiar las necesidades de una población cada vez más grande. En un documento de la Gobernación de EL Oro se puede apreciar que el: “(…) estado de cosas no ha tenido ninguna modificación hasta el presente, pues los Municipios no se han preocupado de mejorar las condiciones de las cárceles existentes, ni menos de construir otras nuevas con arreglo a un plan medianamente racional y científico” (Informe del Gobernador de El Oro 1918, 224 citado en Larco 2011, 132).

Desde 1930 hasta inicios de 1960 las autoridades municipales y nacionales, nuevamente, se desentendieron de las cárceles y esto provocó un detrimento de la infraestructura y de la calidad de vida de los reclusos. En 1963, con la llegada de la primera dictadura militar, la cárcel recuperó protagonismo como el espacio destinado para contener a la disidencia del régimen, esto hizo que el hacinamiento creciera de manera considerable y justificó la necesidad de ampliar la estructura penitenciaria (Larco 2019). En 1965, se inaugura una nueva infraestructura carcelaria, la Penitenciaria Modelo del Litoral, en la provincia del Guayas. Con ella: “Se buscaba descongestionar la población de la Penitenciaría Nacional en la que permanecían hacinados los penados de todo el país, y descentralizar la administración penitenciaria” (Larco 2019, 288). En este nuevo momento de la historia ecuatoriana están todavía vigentes las trayectorias o los vestigios de las primeras políticas penitenciarias que, entre otros aspectos, destacan por usar la cárcel como un centro de acopio de todo aquello considerado indeseable para la sociedad de aquella época.

Con la finalización de las dictaduras militares y el proceso de retorno a la democracia en 1979 se inaugura un nuevo momento en la historia penitenciaria del Ecuador, aunque inconcluso. Instalado en el sillón presidencial el joven Jaime Roldós y apoyado por un amplio sector popular inicia un gobierno con amplias aspiraciones sociales y con el afán de hacer realidad las promesas incumplidas de la democracia (Unda 2020). Una de esas promesas fue visibilizar la realidad penitenciaria y la necesidad de una reformar integral que cambie el estilo punitivo del encarcelamiento, hacia un modelo reparador de derechos. Roldós fue el pionero en integrar las cárceles públicas en una sola estructura y dio origen al Sistema Nacional de Rehabilitación Social y con ello cambia el nombre de políticas penitenciarias a políticas de

rehabilitación social. Intentó consolidar en un solo cuerpo normativo todas las disposiciones relativas a procedimiento penal y de modificar el régimen de penas. Él fue uno de los proponentes de la individualización de penas, es decir, dar un trato diferenciado reconociendo la particularidad del delito para atender mejor a las circunstancias de la criminalidad; pero, debido a su corto gobierno nunca se materializó (Carrión 2006).

3.3. La política en los albores de siglo XXI

Los gobiernos que siguieron entre ellos los de Hurtado, Cordero, Borja, Durán Ballen, Bucaram hasta Mahuad hicieron escuetos esfuerzos por administrar el sistema penitenciario. Cada uno adoptó una posición respecto a las cárceles, algunos a favor de la rehabilitación otros a favor de extender el tiempo de encarcelamiento para disuadir el crimen; no obstante, ninguno planteó una reforma integral al modelo de administración penal. A vísperas de finalizar el siglo XX y de entrar al XXI la cárcel era, todavía, la última pieza del sistema judicial. Una de las instituciones menos visibilizadas y a la que más recortaban el presupuesto (Núñez 2006). En esta época el debate alrededor de la existencia o no de una política de rehabilitación social no alcanzó el consenso. Para muchos estudiosos nunca hubo una política ya que estas no llegaron a consolidar un régimen de funcionamiento. Para otros, la política estuvo dispersa entre discursos e intenciones que no se llegaron a materializar en tu totalidad y, para los más escépticos, las políticas en esta área se han enfocado en cambios burocráticos que no resuelven los problemas estructurales de las prisiones (Pontón 2022).

Entre los debates y las perspectivas de los académicos está claro que la cárcel como el Estado han participado activamente en el devenir histórico del Ecuador. Y, en el contexto, del nuevo siglo esta participación no va a cambiar, se van a institucionalizar algunas reglas, valores, principios y procedimientos importante para gestionar las penitenciarias. Los años que acompañaron el inicio del nuevo siglo vislumbraban un país hundido en la inestabilidad política y la recesión económica. Y, en medio de ese caos generalizado, se presentó para el país una nueva oportunidad en 2007, un candidato que prometía dar respuestas todos los males del país, Rafal Correa. Esta nueva figura de origen guayaquileño se impuso en las elecciones presidenciales de aquella época. Desde el inicio de su mandato se mostró dispuesto a combatir la pobreza en todas sus dimensiones; en contra del orden establecido y comprometido con dar una vida digna a los sectores más vulnerables (Minteguiaga 2007).

Correa y su narrativa perseguían un objetivo claro, la consolidación de un Estado garantista que se resistía a seguir las lógicas neoliberales que predominan desde la década de los

noventa en el país. Estas intenciones se plasmaron el Plan Nacional de Desarrollo en el que se planteó como prioritario la restructuración del Sistema Nacional de Rehabilitación Social considerando que: "(…) las personas que han cometido delitos son seres humanos que merecen ser tratados como tal, merecen tener derecho a una defensa, a un juicio justo y a un sistema de rehabilitación que les permita pagar su pena en condiciones dignadas" (2007, 235). La dignidad se convirtió en la nueva consigna de la Revolución Ciudadana, el movimiento político que respaldo al presidente Correa en aquel momento. Tal es esto que, a pocos meses de su posesión se emitió del Decreto Ejecutivo 441 en el que se disponía a declarar en emergencia el sistema carcelario a nivel nacional. Con ello, se dispuso: "[…] afrontar dos problemas crónicos: las precarias condiciones de vida en las cárceles y la falta de acceso de muchas personas a defensa penal" (Aguirre Salas, León y Ribadeneira 2020 ,99).

3.4. Contexto contemporáneo de rehabilitación social

La década de gobierno de Rafael Correa representa el contexto medio y próximo de la política de rehabilitación social de Lenin Moreno, que se va a analizar en este trabajo**.** Desde que Correa asume el mando del país en 2007 hasta 2017 la inversión en políticas sociales crece de manera sustantiva. De hecho, una de las áreas que se benefició de esa inversión fue el sistema penitenciario y con ello, también, la política de rehabilitación social. Esta inversión permitió institucionalizar un sólido régimen de vida en las prisiones, esto es, aplicar una serie de reglas para mediar las interacciones entre los diferentes actores del sistema carcelario, definir una serie de valores que van a guiar los comportamientos de los individuos relacionados al sistema y crear ciertas preferencias para la toma de decisiones. No obstante, la institucionalización del régimen va a operar bajo una lógica de adecuación que obliga a modificar el curso de acción de la política hacia las preferencias del ejecutivo cuando prioriza unos resultados como idóneos sobre otros. Por esta razón, se ha divido el contexto contemporáneo en dos subperiodos marcados por ciertas preferencias. El primer subperiodo orientado hacia el garantismo y, el segundo, hacia la coerción.

3.5. La política de rehabilitación social en el subperiodo 2007-2010

En 2008 se promulga la nueva Constitución del Ecuador, en ella se reconoce el estatus de personas de atención prioritaria para los privados de libertad. Además, estipula la creación de un Sistema Nacional de Rehabilitación Social y de un Comité Técnico para gestionar y evaluar la política del Sistema (Constitución de la República del Ecuador 2008). Para finales de 2009 durante el Enlace Ciudadano 151 el presidente habló de las intenciones del gobierno

de reformar el Código Penal y de promocionar la construcción de nuevos complejos carcelarios que, en palabras del entonces mandatario, respondía a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos (Correa 2009). Las reformas neoliberales que hasta los primeros años de los dos mil ahondaron en la situación de pobreza fueron combatidas con una fuerte inversión social. Es así como, bajo la dirección de Correa las políticas públicas dejaron de ser medidas compensatorias y se convirtieron en programa integrales sustentados en un amplio gasto social (Celi Moscoso 2017). Después de 3 años de gobierno se cerrará el periodo garantista que se caracterizó por una política de rehabilitación integral, progresiva en inversión y restaurativa de derechos.

Tabla 3.1. Instrumentos de la política de rehabilitación social 2007-2010

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
-Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 -Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 -V Informe sobre derechos humanos: sistema penitenciario - Mensajes a la nación y ruedas de prensa del ejecutivo sobre su posición en contra del encarcelamiento masivo por temas de narcotráfico.	-Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos -Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes -Convención Americana de Derechos Humanos -Decreto Ejecutivo 441 del 6 julio de 2007 -Decreto Ejecutivo 563 de 29 de agosto de 2007 - Resolución del pleno 4 de julio del 2008 sobre el Indulto aprobado por la Asamblea para personas sentenciadas bajo la modalidad de mulas - Constitución del Ecuador 2008 - Decreto Ejecutivo 748 del 27 de noviembre de 2007	-Presupuesto destinado para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social. -Presupuesto asignado para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos -Inversión en las actividades de defensa pública para las personas privadas de libertad -Inversión para readecuar los centros de privación de libertad	-Consejo Nacional de Rehabilitación Social -Dirección Nacional de Rehabilitación Social -Unidad Transitoria de Gestión de Defensoría Pública y Penal - Sistema Nacional de Rehabilitación Social - Comité Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

Elaborado por el autor.

La transformación que sufrió el sistema penitenciario desde la llegada de Correa al poder en este primer subperiodo se materializó en una política de rehabilitación social afín a los derechos fundamentales. La consigna mayor era proteger la vida y la dignidad de las personas

en todo momento. Para lograrlo, como se puede apreciar en la Tabla 3.1 hubo una serie cambios administrativos y burocráticos que empezaron con la centralización en la administración de cárceles bajo el manto del ejecutivo a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Posteriormente, se adoptaron una serie acciones normativas tomando como marco de referencias los tratados internacionales en materia de administración de cárceles que ayudaron a instauran un verdadero régimen en las penitenciarias. La inversión creció paulatinamente para gestionar la necesidad del sistema y, de a poco, se fueron creando entidades operativas y técnicas para garantizar la realización de actividades y los objetivos planteados en los planes de gobierno del entonces mandatario.

3.6. La política de rehabilitación social en el subperiodo 2010-2017

En 2010, luego de tres años en el poder, en el gobierno de Correa se produce una coyuntura crítica marcada por la revuelta policial del 30 septiembre, popularizada como el 30-S. La crisis enfrento al presidente y a las fuerzas del orden interno provocando una tensión que se sintió a nivel nacional y, de una u otra forma, advirtió al ejecutivo sobre la fragilidad del régimen político que había instaurado. En ese mismo año, se registró un incremento considerable de la tasa de homicidios, con un aproximado de 17 decesos por cada 100.000 habitantes (Ministerio del Interior 2016). Este es el principal indicador de inseguridad en un país. El aumento del índice de homicidios es una muestra de la violencia generalizada en las calles. Para esta época se crea la Unidad de Inteligencia Antidelincuencial después de un informe de la Dirección Nacional del Inteligencia que alertaba de la creciente influencia de cárteles mexicanos, específicamente, el Cartel de Sinaloa operando a través de intermediarios en el país (Ministerio del Interior 2016).

En medio de la desconfianza hacia la institución policial y ahondado por una crisis de violencia en las calles, llevaron al ejecutivo a desmantelar la estructura garantista que inicialmente había cimentado el gobierno. Tal es que, un año más tarde la respuesta del ejecutivo para evitar un nuevo episodio de rebelión, violencia, llegó. Esto, con el anunció de un referéndum y consulta popular. El contenido de esas iniciativas era en extremo punitivo, la nueva estrategia se alejaba de la consigna progresista de la Revolución Ciudadana. Correa tenía algo claro, necesitaba asegurar el fin de su mandato y la única forma era con: “[…] una mejora sustancial de la seguridad pública y el ejercicio de la justicia” (Larrea 2011, 39). Estas medidas provocaron cambios en la estructura de administración judicial e inauguraron un segundo momento en la política de rehabilitación social, el coercitivo.

Tabla 3.2. Instrumentos de la política de rehabilitación social 2010-2017

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
-Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas -Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 -Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 -Plan Nacional de Prevención Integral de Drogas 2013 – 2017 -Mensajes a la nación y ruedas de prensa del ejecutivo donde se muestra a favor del endurecimiento de penas para combatir el microtráfico	-Código Orgánico Integral Penal -Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público -Reforma al COIP para administrar desde el gobierno central la lucha antinarcóticos -Reforma al COIP para aumentar las penas por delitos relacionados el microtráfico -Ley Orgánica del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas - Tabla de sanción para porte y consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas	-Presupuesto destinado para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social. -Presupuesto asignado para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos -Inversión para readecuar los centros de privación de libertad - Inversión para la construcción de los tres nuevos complejos penitenciarios	Institucionalización del Sistema Nacional de Rehabilitación Social en una dirección y bajo una sola autoridad -Se consolida la creación de un ente técnico para evaluar las políticas del Sistema de Rehabilitación Social. -Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es designado como ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

Elaborado por el autor.

Este segundo momento, como se ve en la Tabla 3.2, la política de la rehabilitación social de Rafael Correa se destacó por un uso intensivo de recursos de autoridad o normativos que terminaron ampliando el poder punitivo del Estado. A pesar de tener como referencia los informes de organismos internacionales y el propio plan de gobierno en el que las intenciones se mostraban a favor de la continuidad del modelo de intervención basado en derechos humanos, en la práctica no fue así. Dispuso una reforma del Código Penal que amplio el catálogo de delitos y le permitió al primer mandatario ampliar el umbral de la criminalidad y con ello justificar acciones para hacer frente a las nuevas modalidades de delito. Asimismo, estableció la forma en la que se conformaría los entes operativos del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y cuáles serían las entidades encargadas de definir la política en la materia. Para complementar esta estrategia, se inauguró tres nuevos complejos penitenciarios que aumentaron la capacidad instalada del sistema de cárceles. En la medida en la que las normas penales se endurecían para castigar el delito, aumentaban la ocupación y el gasto.

3.7. El balance general de la política de rehabilitación social en el gobierno de Rafael Correa

La política de rehabilitación social durante el periodo de gobierno de Rafael Correa se caracterizó por ser un proyecto hegemónico, hermético y personalista. Adscrito a un proyecto estatocéntrico más amplio de gobierno. En un trabajo realizado por Pablo Ospina Peralta en donde estudia el proyecto político de la revolución ciudadana, él pudo identificar un contexto endógeno de reunificación institucional, autoritario e interventor que afecto transversalmente a todas las políticas públicas en al menos tres aspectos: el primer aspecto, se destacó por revitalizar procesos bajo la tutela de ejecutivo por medio de un sin número de regulaciones para hacer más eficiente el funcionamiento del entramado institucional; en el segundo, está la centralización en manejo del presupuesto general del Estado para controlar tanto el gasto como la inversión; y el tercero, el uso prolongado de leyes para reforzar la autoridad del ejecutivo (2013). En otras palabras, es un régimen de control a través de una serie de filtros institucionales que verifican la coherencia de cada decisión para alcanzar el cumplimiento de los objetivos contemplados en el plan de gobierno.

Debido a ello, en la relación objetivos-medios de la política de rehabilitación social cuando se estableció como objetivo reestructurar el sistema nacional de rehabilitación social, también, se delimitaron como estrategias 7 metas que pretendieron alcanzar un estándar mínimo deseable de vida para las personas encarceladas. Entre ellas se tiene: a) crear un sistema de rehabilitación que garantice condiciones dignas de internamiento; b) establecer una escuela de formación de guías penitenciarios para profesionalizar su labor; c) reformar y unificar la normativa relativa a procedimiento pena; d) ampliar y reforzar la infraestructura penitenciaria; e) formar una red de casas de confianza para ubicar a las personas de menor peligrosidad y aquellas próximas a obtener su libertad; f) consolidar un programa de asistencia laboral para que las personas privadas de libertad puedan participar con sus conocimientos y g) dar talleres de seguridad sexual y reproductiva (Plan Nacional de Gobierno 2007). Al finalizar su mandato, de las siete estrategias, se constató que seis se implementaron con un relativo éxito. En gran medida fue una política efectiva en los términos de objetivos alcanzados. Aunque, la ausencia de indicadores cualitativos y cuantitativos adecuados para evaluar su desempeño en el proceso de implementación hacen que se desconozca el impacto real de la política.

En suma, la visión del ejecutivo y sus preconcepciones normativas plasmadas en su plan de gobierno y en los objetivos macro de desarrollo evidenció una actitud favorable a la cooptación de actores sociales para asumir el control indirecto de todas competencias

institucionales. En el caso de la política pública de rehabilitación social, esta se diseñó en función del noveno objetivo del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al fomento en el acceso a la justicia. Siendo una de las estrategias, preestablecidas, la formulación de una política que reestructure el Sistema Nacional de Rehabilitación Social hacia un régimen de procesos, derechos y servicios. De tal modo, se estableció de forma unilateral que el sistema penitenciario se intervenga por una vía jurídica que reconocería una serie de facultades prerrogativas para las personas privadas de su libertad. Esto hizo que la política tenga preferencias por un amplio catálogo de instrumentos normativos y de organización. De igual modo, un presupuesto cada vez más grande atender los obstáculos y las falencias de una dirección jerárquica, legal y corporativistas a corto y mediano plazo.

Para concluir, los avances que ha tenido la política de rehabilitación social desde el siglo XIX hasta la actualidad son considerables; a pesar de ello, todavía no se tiene la certeza de cómo usarla para intervenir en las cárceles de una forma adecuada. Durante siglos las cárceles fueron invisibilizadas y eso generó una situación de abandono en la que florecieron un sinnúmero de situaciones conflictivas que hoy amenazan la soberanía del Estado. En medio del caos actual y el desconcierto que genera la ola expansiva de violencia en el ánimo nacional se difuminan las fronteras de la razón. En estas circunstancias, se justifica el uso de cualquier tipo de acciones que, en lugar de ayudar resolver el problema, lo están agravando. Después de revisar los antecedentes se tiene una mayor claridad tanto del problema público como de la política pública. Gracias a ello, se puede situar y fundamentar la relevancia de este trabajo de investigación en el momento en el que se desataron las primeras matanzas de la actualidad.

Capítulo 4. El diseño de la política de rehabilitación social del Ecuador en el periodo 2017-2021

En este capítulo, empírico, se reconstruye el diseño de la política pública de rehabilitación social del Ecuador en el periodo 2017-2021. A través de los niveles macro, meso y micro que propone el Modelo Anidado Multinivel. Cabe destacar que el Modelo en cuestión no tiene una lógica de aplicación unívoca, por lo tanto, es una herramienta flexible y adaptable a los intereses del investigador. En ese sentido, lo que aquí se busca es vislumbrar como se da la interacción entre niveles prestando mayor atención a la influencia de los modos de gobernanza para que se materialice la falla de la política. En nivel macro se perfila el modo de gobernanza predominante, actores e ideas. Luego, en el nivel meso se evalúa el proceso de instrumentación. Para terminar, en un nivel micro se pone a prueba el razonamiento instrumental para determinar la consecución de los objetivos que se plantearon en relación con los resultados que se obtuvieron.

4.1. Perfilando el modo de gobernanza (relaciones, actores e ideas)

Este trabajo propone un análisis multinivel de la política que comprende 3 grados de abstracción (macro, meso y micro) que están determinados por una relación de codependencia anidada. Parte de una lógica deductiva, que va de lo general a la particular, para explicar todos los elementos que intervienen en el éxito o fracaso de una política. En ese orden, desde lo más general se parte de la premisa de que las políticas públicas son un producto de relaciones interdependientes contenidas en una estructura más amplia de gobernanza. De ahí que, la gobernanza es un elemento sustancial que permite ver cómo evoluciona el rol del Estado en el tiempo y como este se integra con otros actores relevantes para atender problemas sociales a través de acuerdos que permiten generar ciertas capacidades. En el ámbito específico de las políticas públicas estos acuerdos o modos de gobernanza pueden usarse como un mapa que organiza los procesos políticos que intervienen en su diseño.

En este aspecto, es importante entender la naturaleza dinámica y contingente de estos acuerdos. “Estos pueden cambiar con el transcurso del tiempo, a medida que los gobiernos adopten diferentes características arquitectónicas y combinan herramientas de diferentes maneras” (Capano, Howlett y Ramesh 2015, 3). Es decir, que los acuerdos de gobernanza no son estáticos, responden un momento de equilibrio que captura la esencia de un consenso que promete ser efectivo para atender un asunto público en un contexto particular. Esto describe un entorno donde el poder de los actores y las estrategias o soluciones están en constante

interacción. Ahora bien, en este primer apartado se prevé identificar el modo de gobernanza vigente al momento de diseñar la política de rehabilitación social 2017-2021. Con la intención de aproximarse a identificar cuáles fueron los actores relevantes del dominio de política, las ideas paradigmáticas que se usaron para definir los objetivos macro de la política y los marcos institucionales que resultan en ciertas preferencias para la selección de instrumentos de política.

4.1.1. Los acuerdos de gobernanza predominantes en la política de rehabilitación social 2017-2021

Lenín Moreno, llega al poder como heredero de una legitimidad medianamente fuerte y de un régimen político institucionalizado a la imagen de su antecesor. Esto explica el porqué, salvo ciertas excepciones, la estructura organizativa y operacional del régimen anterior siguen vigentes en su mandato (Hurtado Arroba, 2017). Es decir, su plan de gobierno denominado Toda una Vida se gestionó en el marco de un Estado fuerte, regulador e interventor. En el área de política que a esta investigación compete evaluar las características anteriores le son inherentes y, por tanto, las ambiciones o las intenciones del gobierno se configuran en ciertas preferencias para darle continuidad a esos aspectos que fortalecen el rol protagónico del Estado. Como se puede observar en la Tabla 4.1 el direccionamiento de los objetivos para atender la emergencia del Sistema Nacional de Rehabilitación Social está anidados y restringidos en un objetivo nacional. En el que el Estado se posiciona como garante del bienestar y responsable de generar condiciones de vida dignas.

Tabla 4.1. Objetivos del gobierno plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo

Objetivo Nacional 1: Garantizar una vida digna en iguales oportunidades para todas las personas.		
Objetivo general	Objetivo específico	Meta
Para conseguir una vida digna para todos, es necesario que un sistema de justicia eficiente y un modelo de gestión penitenciaria garanticen la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad, con un enfoque de derechos que promueva procesos formativos y de capacitación, así como condiciones de convivencia digna en los centros de privación de libertad.	Garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de adolescentes infractores; fortalecer el sistema penal para que fomente la aplicación de penas no privativas de libertad para delitos de menor impacto social, coadyuvando a la reducción del hacinamiento penitenciario, la efectiva rehabilitación, la reinserción social y familiar y la justicia social.	Reducir la tasa de personas privadas de la libertad de 351,3 a 305,5 por cada 100 000 habitantes a 2021

Elaborado por el autor con base en el Plan Nacional de Desarrollo (2017).

El Plan Nacional del Desarrollo es la hoja de ruta del gobierno y da luces sobre sus intenciones, prioridades y preferencias. Partiendo de este documento se percibe que, la voluntad del gobierno para intervenir el Sistema Nacional de Rehabilitación Social forma parte de un programa más amplio de acceso a condiciones de vida digna. Esto acota el objeto de la política pública de rehabilitación social a estrategias basadas en derechos humanos que mejoren las condiciones de habitabilidad, reinserción y justicia penal. Así mismo, delimita el hacinamiento carcelario como el problema más importante de atender y se propone reducirlo dejando de lado otros asuntos estructurales importantes en el tema penitenciario. Estos dos elementos, el hacinamiento como problema y el paradigma derechos humanos como la solución, son dos ideas que favorecen a la selección de unos instrumentos de políticas sobre otros. Poniendo límites y subordinando las decisiones de las instancias inferiores de poder público. Pero, también, da las primeras pistas sobre el modo de gobernanza que prevaleció en la política.

Siguiendo esta línea, y para profundizar en el contexto más localizado del diseño de la política, desde que inicio el mandato del presidente Lenín Moreno se anunciaron medidas de austeridad para estabilizar el déficit fiscal acumulado durante los diez años de mandato de su predecesor. Las primeras actuaciones del entonces mandatario se enmarcaron en la lógica de reducir el tamaño del Estado. En este contexto, se promulgaron una serie de actos normativos que tendieron a eliminar paulatinamente instituciones de la Función Ejecutiva. Una de las primeras entidades en eliminarse fue la Iniciativa Presidencial para la Construcción del Buen Vivir y con ella la Secretaría del Buen Vivir (Decreto Ejecutivo No. 3 2017). La siguiente institución en la lista fue la Secretaría Nacional de Administración Pública encargada de mejorar las prácticas de gestión y planificación en el sector público (Decreto Ejecutivo No. 5 2017). Finalmente, se decidió prescindir de la figura de los Ministerios Coordinadores, cesando en funciones al Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, el de Sectores Estratégicos, también el de Seguridad y el de Conocimiento y Talento Humano (Decreto Ejecutivo No. 7 2017).

La estrategia de supresión institucional continuó y se reforzó cuando se emitieron las Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público en donde se contempló la depuración institucional de todas aquellas Carteras de Estado que no hicieran aportes significativos a su misión institucional (Decreto Ejecutivo No. 135 2017). Estas normas fueron la antesala para la eliminación un sinnúmero de instituciones gubernamentales entre Secretarías Técnicas, Institutos, Empresas Públicas y Ministerios. El último Ministerio en extinguirse, y el más

relevante para esta investigación, fue el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Con la eliminación Ministerio de Justicia se crearon dos instituciones: 1) la Secretaría de Derechos Humanos encargada de dar seguimiento a los compromisos internacionales y 2) el Servicio de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI) a quien se encomendó la rectoría de la política de rehabilitación social (Decreto Ejecutivo No. 560 2018).

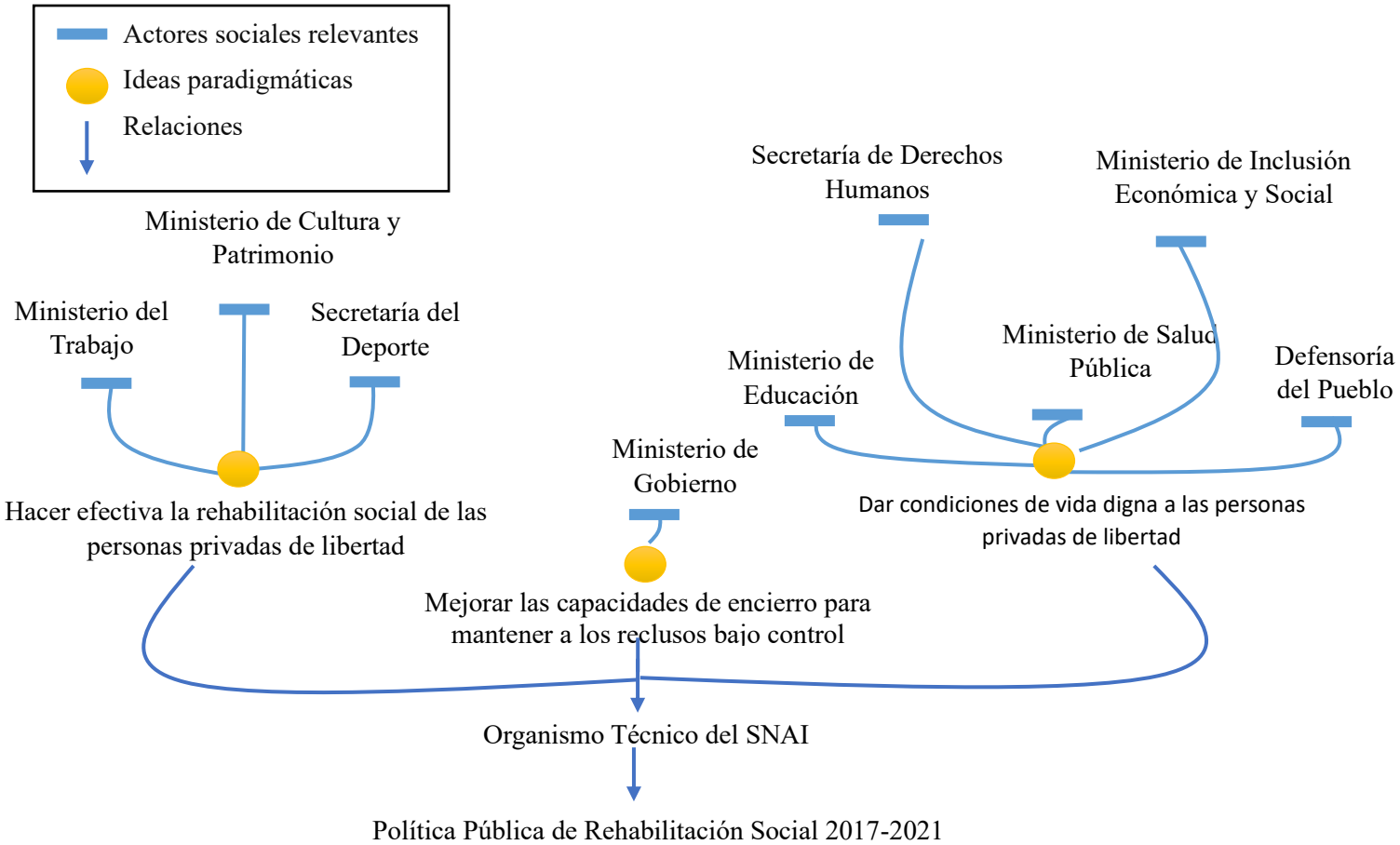
El SNAI se crea el 18 de noviembre del 2018 y entra en funciones en de febrero del siguiente año. El 2019 recibe al nuevo organismo gubernamental, ya operativo, con incidentes en las cárceles. Desde mayo hasta junio del 2019 el sistema penitenciario estuvo en una constante crisis debido a la ola de violencia y amotinamientos en los principales centros de privación de libertad. En una entrevista realizada por Teleamazonas a Edmundo Moncayo, entonces director del SNAI, se mencionó que el número de muertes violentas dentro de las cárceles había ascendido a 12 y que la estrategia del primer mandatario al declarar constantes Estados de Excepción era una forma de garantizar la protección de la vida y la dignidad de los reclusos (2019). Sin embargo, el uso prolongado de este recurso para atender las consecuencias de los problemas estructurales de las cárceles no era constitucional y tampoco suficiente mantener el control de la institución penitenciaria a largo plazo.

Bajo estas circunstancias, el ejecutivo emitió un dictamen de prioridad para que el SNAI se encargue de diseñar la política de reestructuración del sistema de cárceles, formalmente conocida como el Proyecto de Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional. La misma que posteriormente se convertirá en la política de rehabilitación social del presidente Lenin Moreno en lo que duró su mandato. Para su diseño, se contó con la participación de seis Ministerios de Estado, dos Secretarías y la Defensoría del Pueblo. Es decir, nueve instituciones del Estado de las cuales ocho corresponden al ejecutivo. Este es uno de los aspectos que más llama la atención, pues no hubo participación alguna de organismos internacionales, tampoco de organizaciones de la sociedad civil y, aun menos, de los grupos beneficiarios de la política que en este caso fueron las personas privadas de libertad. En conjunto, estas entidades fueron las que definieron el problema de las cárceles como un tema de mal funcionamiento institucional debido al mal uso de los recursos judiciales y a la priorización de medidas coercitivas en lugar de medidas alternativas para impartir justicia (SNAI 2019).

Las ideas paradigmáticas, es decir, las creencias y los valores que tenían los actores involucrados en el diseño compartían preconcepciones normativas sobre la manera de abordar

el problema de las cárceles. Siendo el paradigma de los derechos humanos la creencia general, compartida y predominante. En el Gráfico 4.1 se puede apreciar cómo se distribuyeron las ideas paradigmáticas y el apoyo que estas recibieron por parte de los diferentes actores. De esta manera, se establecieron los siguientes objetivos de la política: en un nivel macro, se decidió que la política debía dar todas las prestaciones necesarias para que los privados de libertad tengan una vida digna y una rehabilitación efectiva; en un nivel meso, se decidió mejorar las condiciones de infraestructura, equipamiento y tecnología para garantizar el cumplimiento de los estándares mínimos de derechos humanos y, finalmente, en un nivel micro se estableció que la meta puntual a alcanzar seria la: "reducción del hacinamiento de 351,3 a 305,5 por cada 100 000 habitantes para 2021" (SNAI 2019, 53).

Gráfico 4.1. Estructura de gobernanza a nivel meso en la política de gestión penitenciaria 2017-2021



Elaborado por el autor.

De acuerdo con el informe No. 4-20-EE/21 de la Defensoría del Pueblo, la política pública rehabilitación social de Moreno no contó con una comunidad de especialista para definir adecuadamente el problema de las cárceles; incluso, la información entregada por el SNAI

evidencia la falta de un diagnóstico con información relevante y actualizada de la situación penitenciaria, así como de estrategias viables para mantener el control de los centros penitenciarios a largo plazo (2021). Al respecto de este informe, se constató que el ejecutivo delegó la competencia al SNAI para que este se encargara a través de su organismo técnico de hacer tanto el diagnóstico como el diseño de la política y que, sin embargo, este estuvo en gran medida condicionado a un marco pragmático de acción que se limitó a los cuatro años de mandato, a la normativa vigente que permitió convocar solo a las instituciones del ejecutivo a participar del diseño, a los lineamientos muy generales del Plan Nacional de Desarrollo y a las exigencias coyunturales de violencia intracarcelaria.

Entonces, tomando en consideración que: a) la participación de pocos actores estuvo legitimada por normativas que establecieron cuales eran las entidades estatales que tenían la competencia para emitir resoluciones con carácter administrativo en el ámbito carcelario, b) la regulación de las interacciones entre los actores se hizo a través de los limites descritos en el Plan Nacional de Desarrollo en el que se predeterminó el alcance de la política y c) se estableció un marco pragmático que hizo de la acción pública un parche para los problemas estructurales. La voluntad supra-ordenada del presidente y de sus ministros en un nivel macro subordinó de manera transversal también en la definición de los objetivos a nivel meso y micro en donde el diseño de la política estaría limitado a cumplir ciertas pretensiones. Esta dirección es la primera pista de un modelo de gobernanza jerárquica en el que se tiene cierta predisposición por el uso de la legislación y la gestión organizada de actividades para intervenir los problemas públicos para mediar las relaciones sociales y mantener el orden instituido. En el siguiente apartado se evalúa la instrumentación de la política como un medio para identificar el estilo y las preferencias de coordinación que prevalecieron en el diseño de la política.

4.2. Los instrumentos de la política

El modo de gobernanza, hay que recordar, es un momento de equilibrio que expresa ciertas preferencias por una forma de organizar la sociedad y que se logra a través de una configuración especifica de instrumentos. En este sentido, los instrumentos de política actúan como mecanismos institucionales que mantienen funcionando el modo gobernanza. Por ello, al identificar los instrumentos de una política se puede entender cuáles son todos los recursos de los que dispone el Estado para lograr los objetivos que se propone en su contexto particular. Y en este apartado se hace un inventario de la caja de herramientas del gobierno, es decir, se desagrega y categoriza los instrumentos que se usaron en el proceso de

implementación de la política (ver Tabla 4.2). Este ejercicio es fundamental para poner en perspectiva las acciones gubernamentales y su racionalidad al momento de conectar problemas con soluciones. Además, que posibilita evaluar la efectivad de las intervenciones.

Tabla 4.2. Desagregación de los instrumentos de la política de rehabilitación social 2017-2021

Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
-Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 -Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad 2017-2021 -Plan de Transformación del Sistema de -Rehabilitación Social a Nivel Nacional -Registros Administrativos del SNAI -Censo Nacional Carcelario 2014 -Informe de hacinamiento periódico del SNAI -Informe periódico de muertes violentas del SNAI -Informes periódicos de la situación de crisis y emergencia del SNAI -Mensaje sobre la violencia en las cárceles por parte del presidente Lenín Moreno	-Constitución del 2008 -Código Orgánico Integral Penal del 2014 -Decreto Ejecutivo No. 560 del 14 de noviembre del 2018 -Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social -Decreto Ejecutivo No. 741 de 16 de mayo de 2019 -Decreto Ejecutivo No. 723 de 15 de Julio de 2019 -Decreto Ejecutivo No. 853 de 15 de agosto de 2019 -Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el SNAI y Empresa Pública de Desarrollo Estratégico de Ecuador del 2 de septiembre del 2019 -Oficio No. STPE-2019-0552-OF del 25 de noviembre 2019	- Presupuesto asignado del Sistema Nacional de Rehabilitación Social -Presupuesto para la repotenciación de las cárceles durante el estado de excepción de mayo y agosto de 2019 -Plan para manejar la crisis penitenciaria de 2020	-Eliminación de Ministerio de Justicia y creación de un nuevo ente independiente para la gestión penitenciaria y de rehabilitación social, el Servicio de Atención Integral a personas privadas de libertad y adolescentes infractores (SNAI) - Designación del SNAI como nuevo ente rector del Sistema Nacional de Rehabilitación Social - Cambio de nombre del Comité Técnico a Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social - Asignación de funciones y competencias sin carácter administrativo

Elaborado por el autor.

4.2.1. Nodalidad

Los instrumentos de nodalidad están relacionados con la información de la que disponen los gobiernos. Estos al tener una posición central gozan de las ventajas de percibir una imagen panorámica los problemas públicos, sus dinámicas y manifestaciones (Hood y Margetts 2007). Los instrumentos de nodalidad de la política de rehabilitación social se consolidan alrededor del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. Este documento es el de mayor relevancia para entender las intenciones del gobierno en el dominio de la política. Las cuales se enfocaron en atender el problema del hacinamiento y como solución establecieron implementar el paradigma de derecho humanos para mejorar las condiciones de vida dentro de los presidios. Sin embargo, esta visión garantista chocaba con la Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad. En esta agenda se dispuso que, en todas las instancias de administración judicial, eso incluye justicia penal y rehabilitación social, se adoptaran estrategias de securitización que terminaron fortaleciendo a las fuerzas armadas, favorecieron la adopción de medidas privativas de libertad extraordinarias para luchar contra la criminalidad y lograron legitimar la coerción en el sistema judicial para hacer frente a las amenazas del narcotráfico (2017).

La disputa entre la rehabilitación social y la seguridad pública se resolvió en 2019. La atención del ejecutivo se enfocó en definir una política de rehabilitación social a nivel de programa para atender las deficiencias estructurales del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. En este contexto, se emite un dictamen de prioridad para que el SNAI se encargue de definir los lineamientos de esta nueva política. El producto final es el Plan de Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional. Este documento hace un diagnóstico de los problemas del sistema penitenciario y se establece que los objetivos específicos de la nueva política pública de rehabilitación social van a ser: a) readecuar y repotenciar los diferentes Centros de Privación de Libertad y b) proveer y fortalecer las capacidades tecnológicas, equipamiento para el óptimo funcionamiento del Sistema Penitenciario (2019). Con ello se esperaba atender todas las necesidades de una población creciente de personas privadas de libertad.

Ahora bien, ¿A quién específicamente se benefició o cuál era el grupo objetivo de esta política? De conformidad con los registros administrativos del SNAI la población de personas encarceladas era de 39.849. De ellos por apremio se tenía 883, por contravenciones 437 y por delitos 38.529 (SNAI 2019). De este último grupo se tenía sentenciados a 24.279 y procesados 14.259 personas (SNAI 2019). Esta primera caracterización fue útil en el proceso

de diseño; pero, se requería más especificidad para caracterizar al grupo objetivo. Para aclarar ese aspecto se complementó con el Censo Penitenciario del 2014, pues era el más actualizado para esa época. Y se estableció como los principales beneficiarios de la política al grupo poblacional más representativo. Este fue de personas privadas de libertad de género masculino, autodefinidos como mestizos, en una edad que ronda los 24 a 35 años. En su mayoría solo con instrucción primaria y secundaria completa (Censo Penitenciario 2014).

Con los objetivos macro, meso y teniendo claro cuál era el grupo objetivo, faltaba definir los indicadores específicos que den cuenta del éxito o fracaso de la política al finalizar el mandato de Moreno. En este sentido, se pudo constatar que en el diseño de la política se adoptó el mismo indicador que en el Plan Nacional de Desarrollo que fue la reducción del hacinamiento de 351,3 a 305,5 por cada 100.000 hasta finalizar su periodo en 2021 (2017). La manera en la que se pretende utilizar esa métrica es en extremo ambigua. De acuerdo con la información estadística que está disponible en el portal en línea del SNAI, que se resume en la Tabla 4.3, se puede constatar primero que el diagnóstico inicial la meta no corresponde a la situación real del problema del hacinamiento cuando inició el mandato del Moreno. Además, es difícil saber con exactitud qué información utilizaron en el Plan Nacional de Desarrollo para establecer esa meta, ya que no se incluyó una ficha metodológica que explique el origen y la forma en la que se estandarizaron los datos. A pesar de ello, la información oficial respecto a la evolución del hacinamiento revela un panorama en el que efectivamente se redujo entre 2017 al 2021.

Tabla 4.3. Resumen de hacinamiento en las cárceles periodo 2017-2021

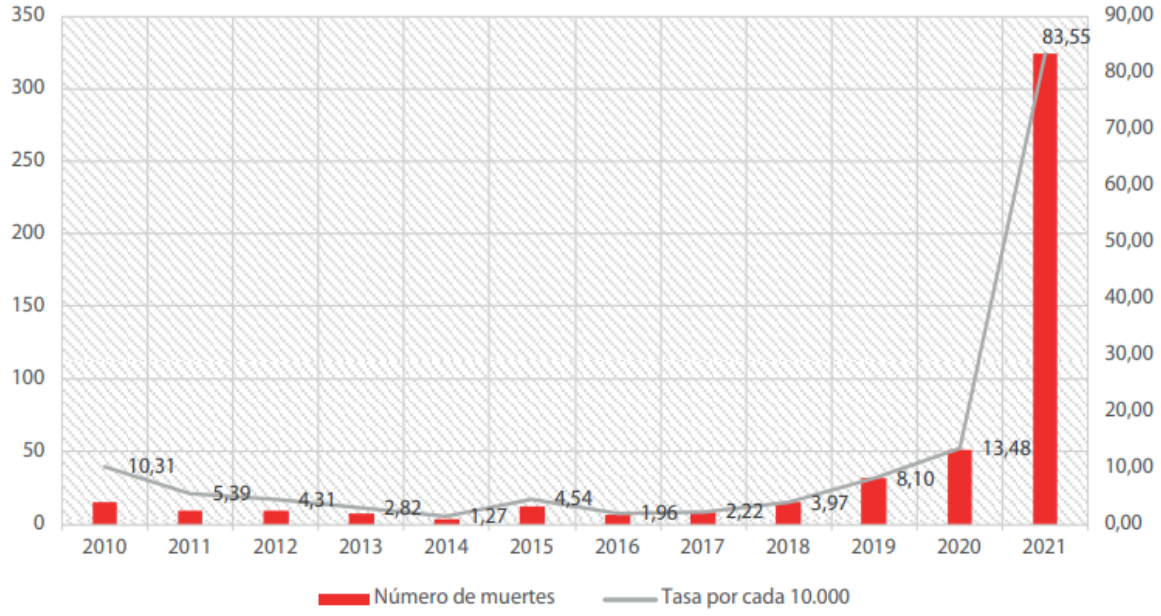
Año	Hacinamiento	Tasa por cada 100 000 habitantes
2017	Ocupación: 35 976 Capacidad instalada: 27 227 Hacinamiento: 32,145%	32,145
2018	Ocupación: 37 802 Capacidad instalada: 27 796 Hacinamiento: 36,00%	36,000
2019	Ocupación: 39 569 Capacidad instalada: 29 463 Hacinamiento: 34,362%	34,262
2020	Ocupación: 38 618	29,844

	Capacidad instalada: 29 746 Hacinamiento: 29,844%	
2021	Ocupación: 38 240 Capacidad instalada: 30 169 Hacinamiento: 26,75%	26,50

Elaborado por el autor con base en el Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (2024).

La Tabla 4.3 condensa los informes de hacinamiento promedio por año del SNAI y gracias a ella se pudo determinar que el porcentaje del hacinamiento anual vario de la siguiente forma: en 2017, hubo 32.14%; en 2018, hubo 36%; en 2019, hubo 34.36%; en 2020, hubo 29.84%; y en 2021, hubo 26.75% (2024). En términos generales, se logró que el hacinamiento se redujera cada año, aunque no de la manera en que se preveía que suceda. No obstante, un dato interesante que llega a complementar esta información está en los informes de muertes de violentas en las cárceles (ver Gráfico 4.2) según los cuales: en 2017, hubo 8 muertes; en 2018, hubo 15 muertes; en 2019, hubo 32 muertes; en 2020, hubo 51 muertes; y en 2021, hubo 316 muertes (Pontón 2022). Esto significa que, en la medida en la que el hacinamiento se redujo, las muertes violentas aumentaron. Esta es una situación compleja, a pesar de que la meta del gobierno se logró satisfacer de alguna manera, el costo real de ese proceso atenta contra el objetivo de dar condiciones de vida digna a una población de atención prioritaria.

Gráfico 4.2. Violencia en las cárceles de Ecuador



Fuente: Ministerio de Gobierno (2022); Pontón (2022, 175).

Se busco contrastar los datos oficiales y se pudo contactar con dos exfuncionarios, que prefirieron mantenerse en el anonimato, del área administrativa de la oficina central del SNAI quienes aseguran que la información de la que se valió el gobierno de Moreno para la elaboración de la política de rehabilitación social estuvo sesgada. Ellos aseguran que en las cárceles: "No hay inteligencia ni datos, mucho menos registros confiables. Eso no existe es un nombre que se da, porque como le digo, nadie se mete en los centros a darles la "mente" a los privados de libertad porque ellos saben que es una sentencia de muerte segura" (entrevista a Aurelio, funcionario de planta central, vía telefónica, 1 de abril de 2023). En otras palabras, existiría un subregistro de información, datos que no están siendo registrados y que invisibilizan la situación real de la institución. Los trabajadores sociales, psicólogos, abogados y guías penitenciarios que tratan directamente con las personas encarceladas deberían ser la principal fuente de información. No obstante, la recopilación de información operaría de otra forma, pues serían los mismos privados de libertad autoorganizados los encargados de proporcionar información superficial sobre el estado de las prisiones.

La falta de rigor para obtener y contrastar los datos oficiales hace que cualquier diagnóstico sea impreciso al momento de diseñar una intervención. De esta situación dan fe también algunos asambleístas. En 2021 una legisladora que formó parte de la Comisión de Soberanía, Integración y Seguridad Territorial y que se encargó de elaborar el informe no vinculante sobre la crisis carcelaria desde 2016 hasta 2021 asegura que la información oficial carece de veracidad. Desde la creación del SNAI hubo un manejo cuestionable de la información, una desatención a la institucionalidad creada años atrás y el desmantelamiento del régimen penitenciario. En su visita de campo pudo recorrer varias cárceles del país en el proceso de elaboración del informe, siendo la cárcel del Turi y la del Litoral las que más le impactaron. Según sus declaraciones el personal de seguridad había sido reducido en tu totalidad, las cárceles no estaban controladas por los guías penitenciarios quienes tenían las llaves de las celdas eran los privados de libertad, cada pabellón estaba manejado por un grupo delictivo y eso hace que todo lo que se conoce a fuera de las cárceles esté distorsionado (entrevista a Rosa, asambleísta nacional, vía *Zoom*, 30 de abril de 2024).

En resumen, para los entrevistados con los que se pudo conversar los instrumentos de información de la política de rehabilitación social 2017-2021 adolecen de ser imprecisos, sesgados y producidos en medio de la improvisación del gobierno de turno. El informe RL-2021-2023-030 que posteriormente fue publicado con aproximadamente 127 conclusiones responsabiliza al presidente Moreno de la crisis carcelaria, la política no fue planificada con la

debida diligencia y probidad de información que utilizaron, esto hizo que el Estado vaya progresivamente perdiendo la soberanía de las cárceles (2021). Pero ¿Por qué mostrar esos resultados como exitosos cuando había una crisis que era evidente frente a la opinión pública? "Cuando usted se pone a analizar las cosas, se da cuenta que dentro de todo eso hay intereses ligados a los gobiernos, a las grandes empresas, a los tentáculos de estas organizaciones delictivas que lograron llegar hasta la parte política" (entrevista a Rosa, asambleísta nacional, vía *Zoom*, 30 de abril de 2024). Es difícil saber con certeza cuales fueron las intenciones del ejecutivo; pero. la información de la que se valió el gobierno de turno fue funcional para su proyecto político personal, no para atender las necesidades reales de la institución penitenciaria.

4.2.2. Autoridad

Los instrumentos de autoridad denotan una capacidad exclusiva del gobierno, la de ordenar la sociedad en términos normativos. En otras palabras, los instrumentos de autoridad le permiten al gobierno actuar sobre los derechos de las personas que gobierna, también sobre su estatus social, jurídico o político y sobre sus obligaciones o responsabilidades (Hood y Margetts 2007). Brevemente, los instrumentos normativos que van a institucionalizar el régimen de rehabilitación social en Ecuador son: La Constitución, el Código Orgánico Integral Penal y el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Estos tres cuerpos normativos crean el conjunto de normas y principios que van a legitimar competencias, funciones y límites en el ámbito de la rehabilitación social. Sin embargo, debido a que sus efectos tienen una influencia directa y determinante en la reorganización del Sistema Nacional de Rehabilitación Social se ha decido desarrollarlos a profundidad en el apartado correspondiente a instrumentos de organización. Entones, para seguir avanzando en lo que respecta a los demás instrumentos de autoridad se empieza con los decretos.

El primero de ellos, el Decreto Ejecutivo 741 declara en estado de excepción al Sistema Nacional de Rehabilitación Social, se interviene con la fuerza pública las cárceles para precautelar la vida de los prisioneros y se dispone la entrega de los recursos financieros necesarios para hacer frente a la crisis penitenciaria emergente (2019). Poco después se promulga el Decreto Ejecutivo No. 723 para ampliar el estado de excepción y se pide al Ministerio de Finanzas poner a disposición los fondos necesarios para readecuar las instalaciones penitenciarias por un monto aproximado de 38 millones de dólares (2019). El siguiente, es el Decreto Ejecutivo No. 853 que se emite para dar continuidad al proyecto de repotenciación del Sistema de Rehabilitación Social y se decide incluir la construcción y

readecuación de nuevos centros penitenciarios dentro de la agenda de sectores estratégicos (2019). En este contexto, se da la firma del Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el SNAI y Empresa Pública Ecuador Estratégico en donde se establece acuerdos recíprocos de cooperación para diseñar e implementar mejoras en la infraestructura de los principales centros penitenciarios (2019). Para finalmente, firmar el Oficio No. STPE-2019-0552-OF y formalizan los acuerdos pactados anteriormente en el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional y se establece que para el periodo comprendido entre 2019 a 2021 se desembolsarán más recursos para reforzar la infraestructura y los equipos tecnológicos del sistema carcelario (2020).

En lo sustantivo, los instrumentos de autoridad como la Constitución o el Código Orgánico Integral Penal, que fueron mencionados brevemente, son una herencia del gobierno anterior y lograron cimentar las bases de una institucionalidad en el ámbito de la rehabilitación social que el gobierno de Moreno ignoró. Más bien, lo que se hizo el gobierno de turno con sus actos normativos fue legitimar la inversión en una serie de obras que tenían como finalidad la mejora de la infraestructura penitenciaria. Lo que resulta curioso en este aspecto, es que los instrumentos de autoridad nunca se usaron para mejorar lo que ya se había constituido anteriormente, más bien se usaron de manera residual para atender el problema de la violencia intracarcelaria. Al consultar sobre esta situación con un académico que ha estudiado el ecosistema carcelario comentó que los instrumentos de autoridad para ser efectivos debieron blindar a la rehabilitación social como un bien público desde el inicio; luego, dar un seguimiento al cumplimiento de protocolos internacionales que ya están escritos y a los que Ecuador está adherido, se podía poner en orden la casa, pero el Estado hizo menos porque el sistema penitenciario es una institución extremadamente endeble (entrevista a Daniel, académico, vía *Zoom*, 15 de mayo de 2024).

4.2.3. Tesoro

Los instrumentos de tesoro dan cuenta de los recursos, principalmente, financieros para movilizar la estructura institucional hacía los fines establecidos. No obstante, todo recurso fungible o intercambiable del que pueda disponer libremente el Estado es considerado un recurso de tesoro (Hood y Margetts 2007). La política pública de rehabilitación social 2017-2021 se manejó en este sentido por medio del presupuesto primero al Ministerio de Justicia entre los años 2017-2018 (ver Tabla 4.4) y luego al Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores SNAI correspondiente a los años 2019-2021 (ver Tabla 4.5). En el primer caso, el presupuesto del Ministerio de Justicia no era

exclusivamente destinado al sistema penitenciario. Por ello, se presa mayor atención al segundo momento, esto es, cuando ente rector es el SNAI puesto que este ente es autónomo y exclusivamente se encarga del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. De ahí que, en la Tabla 16 se puede ver dos cuestiones: la primera, es que hay un presupuesto codificado cada vez menor para la administración de carcelaria y, la segunda, es que hay una brecha considerable entre los que se codifica y lo que se logra devengar.

Tabla 4.4. Presupuesto del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

Año	Codificado	Devengado
2017	135 146 306,48	122 490 562,32
2018	110 369 404,57	95 222 630,24

Elaborado por el autor a partir de la información del Ministerio de Finanzas (2024).

Tabla 4.5. Presupuesto del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores

Año	Codificado	Devengado
2019	107 914 000,14	90 308 059,33
2020	90 308 059,33	88 412 159,20
2021	88 412 159,20	88 149 760,72

Elaborado por el autor a partir de la información del Ministerio de Finanzas (2024).

Para un ex funcionario del Centro de Privación de Libertad No. 2 de Pichincha, ese manejo presupuestario responde a cuestiones políticas. En una entrevista vía telefónica en la ciudad de Quito supo comentar que el Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores SNAI es una institución técnica; pero, erróneamente se ha manejado de manera política. Él considera que, las planificaciones presupuestarias se hacen por personas que no tiene la formación profesional, experiencia. o conocimiento de la realidad penitenciaria. A la carrera o con improvisaciones tratan de ejecutar el presupuesto que reciben y ahí el Estado dice que si no gastas lo que se te entrega el presupuesto el próximo año va a ser menor, así va de mal en peor la gestión. No hay planificación, la improvisación es la madre de los problemas (entrevista a Marco, exdirector de CPL, vía telefónica, 24 de abril de 2024).

Un segundo elemento para analizar en esta categoría es el monto asignado para repotenciar la infraestructura y los equipos tecnológicos que se presentó en el apartado de recursos de autoridad. El monto total de esa inversión fue $38 324 377,06 lo que desagregado se usaría de la siguiente manera: para repotenciar la infraestructura: $3 127 203,41 y para la compra de indumentaria tecnológica: $35 197 173,65 (Plan de Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional). Esos montos fueron pensados específicamente para reforzar la seguridad de los centros penitenciarios y así evitar que se susciten nuevos episodios de violencia en su interior. No obstante, los monos reales que se usaron fueron mucho menores. Se tuvo acceso al Informe de Avance de Proyectos de Inversión en donde se puedo constatar que la meta planteada hasta 2021 de repotenciar al 100% los centros no llego ejecutarse en su totalidad. Hubo un constante recorte presupuestario y eso hizo que hasta 2021 del monto total asignado al proyecto solo el 7% se lograra ejecutar (SNAI 2021).

Al consultar con una persona que en aquella época realizaba sus prácticas en el Centro de Privación de Libertad Masculino Pichincha No.1 sobre estos rubros que, supuestamente, iban a ser destinados para el fortalecimiento de la infraestructura, fue escéptica al respecto. Desde su experiencia:

> Acá en los pabellones había paredes húmedas, olía feísimo, las paredes eran hecho pedazos, los baños también. En el centro de salud se veía espacios que estaban todo húmedos. Al ver las ventanas de las cárceles todas estaban oxidadas y feas, ahí deberían invertir en arreglar todo eso. Los mismo privados de libertad terminaron arreglando esos espacios, a veces haciendo vaca, lograban reparar los espacios, las oficinas y los baños. Ese dinero (presupuestado) desaparece, no les llegaba, todo se hacía con su dinero, el de sus familias o se autogestionaba. Entonces la infraestructura y lo tecnológico no mejoró o ayudó en nada, hasta las computadoras de los funcionarios eran de no sé qué siglo. Había una persona privada libertad que se encarga de las Tics, no había ingenieros en sistemas, sino que los propios privados de libertad daban soporte al centro. Lo que el gobierno dirige a los centros no les llega. (entrevista a Martha, trabajadora social, vía telefónica, 23 de abril de 2024).

Los dos entrevistados comparten un punto de vista respecto a la desconexión que existe entre la cabeza y el resto de sus partes para racionalizar la gestión de recursos económicos. Esto debido a que, el Estado no ha podido coordinar acciones efectivas con la planta central y esta, a su vez, no crea canales de retroalimentación con las burocracias de calle que interactúan directamente entregando los servicios de rehabilitación social en los centros de reclusión. Aquello, afectó directamente en la eficiencia del SNAI y la flexibilidad para responder a situaciones emergentes. Uno de los entrevistados recuerda desde su posición haber presentado

proyectos al organismo técnico para fortalecer los ejes de tratamiento enfocados en educación y trabajo, para que los privados de libertad puedan estar ocupados en su tiempo libre, nunca recibió respuesta (entrevista a Marco, exdirector de CPL, vía telefónica, 24 de abril de 2024). El nivel de centralidad que existe en la gestión de recursos hace imposible la creatividad y la iniciativa de los colaboradores de la institución. Incluso, para atender las necesidades más apremiantes de los reclusos y del personal penitenciario. Todo lo que se necesite para los reclusos se debe gestionar fuera del SNAI, si no gestiona no se hace nada en las cárceles.

Esto no es nuevo, se ha ido cultivando durante décadas, se reconoce que la gente ha perdido el encanto de trabajar, su humanidad y que están ahí es por un sueldo, por sobrevivir haciendo de su trabajo algo mecánico. Frente a esa situación es más fácil que los funcionarios y los propios privados de libertad puedan ser cooptados por el dinero ilícito y por la corrupción, pues en la cárcel se maneja muchísimo efectivo (entrevista a Martha, trabajadora social, vía telefónica, 23 de abril de 2024). La suma de estos factores hace que la descentralización sea una opción que desde el gobierno no se ha considerado todavía. La falta de supervisión descentralizada hace que sea más difícil detectar y corregir anomalías o errores en la gestión financiera. En este sentido, se puede constatar que los instrumentos de tesoro no están logrando una vida digna en las cárceles como se dispuso desde el gobierno central. Hay aspectos operativos importantes que son necesarios de calibrar para atender integral y efectivamente los problemas del sistema penitenciario.

4.2.4. Organización

Los instrumentos de organización son considerados recursos de planificación. Pueden considerarse como un compuesto o derivado de los instrumentos de nodalidad, autoridad o tesoro que tiene implicaciones directas en la forma en la que se entregan bienes o servicios (Hood y Margetts 2007). Partiendo de esa definición, los instrumentos de organización sobre los cuales se cimenta la política de rehabilitación social 2017-2021 parte de los instrumentos normativos debido a que afectan directamente la estructura organizativa, el ordenamiento y la coordinación de actividades. Empezando por la Constitución del 2008, que es por mucho el referente normativo más importante que delinea la arquitectura institucional del país, así como la estructura orgánica y dogmática del régimen político. En ella se reconoce la existencia de un Sistema Nacional de Rehabilitación Social que tendrá como finalidad la protección y promoción de los derechos de las personas privadas de libertad a quienes les otorga el estatus de grupo de atención prioritaria. La normativa también dispone la creación de un ente técnico para diseñar y evaluar la política de rehabilitación social y la supervisión

permanente de un delegado del presidente en este ente (Constitución de la República del Ecuador, 2008). En términos generales, determina de manera conceptual como será gestionado el Sistema de Rehabilitación Social. Pero, los aspectos específicos y operativos son delineados por leyes orgánicas, ordinarias y otros actos administrativos que complementan lo que en ella se dispone.

Una vez establecido el marco jurídico institucional más amplio, se procede a revisar de manera sucinta como fue la estructura organizacional antes y después de la llegada del presidente Lenín Moreno. Para implementar las disposiciones constitucionales, en el gobierno de Rafael Correa, se decidió crear el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con la intención de especializar y coordinar las acciones en materia de justicia penal y rehabilitación social, convirtiéndolo en ente rector de esta política (Decreto Ejecutivo 748 2007). Además, complementado lo dispuesto en la Constitución y el Código Orgánico Integral Penal, se estableció que el organismo técnico se integre por las siguientes instituciones: un representante del presidente; el Ministerio de Justicia; el Ministerio de Salud; el Ministerio del Trabajo; el Ministerio del Deporte; el Ministerio del Inclusión Económica y Social; el Ministerio de Cultura; el Ministerio de Educación y la Defensoría del Pueblo (2014).

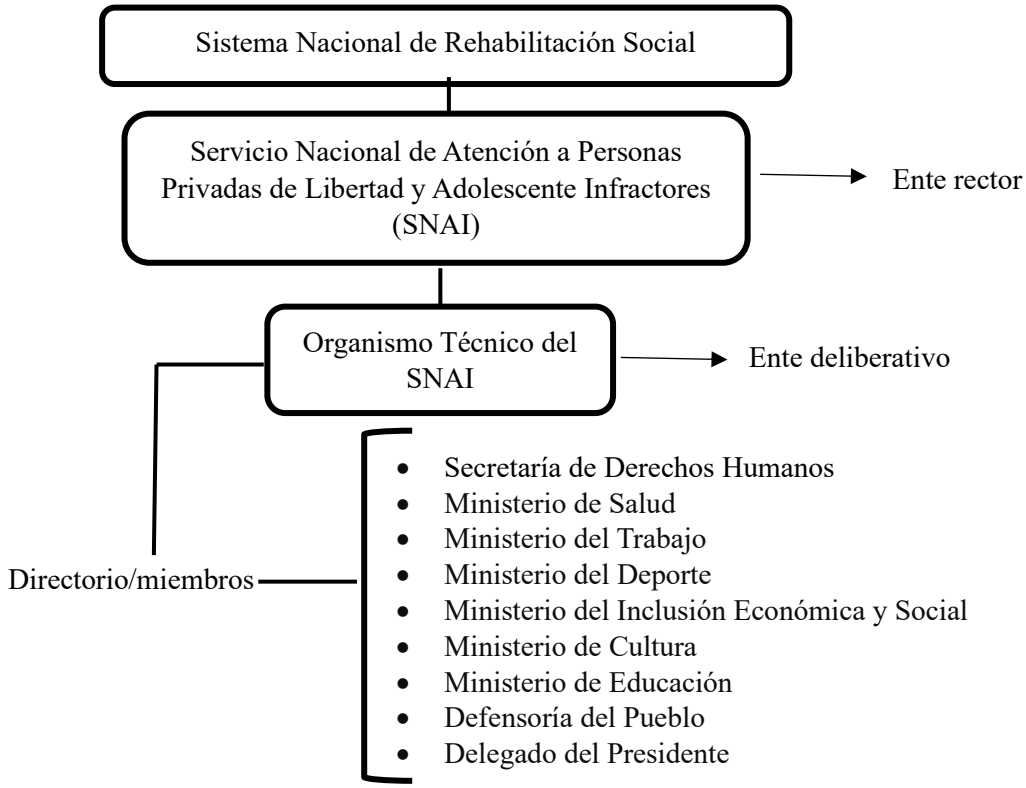
Ellos estaban legitimados para tomar las decisiones y formular la política pública del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Esta estructura representa la forma de organización que estuvo vigente en el periodo anterior al del caso de estudio. No obstante, ya posesionado Moreno inició un plan de austeridad que configuro gran parte de esa estructura organizacional y cambio los esquemas operativos. Sus primeras acciones resultaron en la eliminación del Ministerio de Justicia y Derechos humanos y la creación dos nuevas instituciones, la Secretaría de Derechos Humano y el Servicios de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores SNAI (Decreto Ejecutivo 560 2018). Esto afecto la estructura organizacional del Sistema de Rehabilitación Social, pues elimina la figura del Ministerio de Justicia como ente rector y se posesiona un nuevo organismo autónomo, el SNAI.

Las facultades de este nuevo organismo se determinan mediante la resolución No. SNAI-SNAI-2020-0031-R, formalmente conocida como Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Entre sus principales funciones se tiene: a) establecer la forma en la que opera el Sistema Nacional de Rehabilitación Social a través del SNAI y su organismo técnico, respetando lo dispuesto en la Constitución y el Código Orgánico Integral Penal; b) el SNAI a través de su organismo técnico es el nuevo encargado de formular, sin carácter administrativo, las políticas que rigen el sistema penitenciario y de rehabilitación social; c) se

le encarga la dirección del Centro de Formación y Capacitación Penitenciaria para reclutar y formar a los aspirantes de guías penitenciarios; d) se prevé la creación del Sistema Informático de Gestión Penitenciaria y e) el SNAI asume la administración de los 53 Centros de Privación de Libertad (Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social 2020).

Entonces, el funcionamiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social a través del SNAI y en virtud de las tres normas más importantes: la Constitución, el Código Orgánico Integral Penal y el nuevo Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social se da la siguiente manera: primero, el SNAI se establece como nuevo ente rector de la política de rehabilitación social; después, dentro de la estructura organizativa del SNAI se crea una instancia deliberativa y supervisora que es el organismo técnico cuyo directorio se compone de 9 Carteras de Estado; en esa misma línea, el nuevo directorio se compone de: la Secretaría de Derechos Humanos, un Delegado del Presidente, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio del Deporte, el Ministerio del Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación y la Defensoría del Pueblo. Ellos, en conjunto, se encargan de diseñar y evaluar la política pública de rehabilitación social tal como se esquematiza en el Gráfico 4.3.

Gráfico 4.3. Estructura organizacional media del Sistema Nacional de Rehabilitación Social 2017-2021



Elaborado por el autor.

Pero, uno de los aspectos que más llama la atención dentro de esta nueva estructura organizativa son las limitaciones que tiene el SNAI para ejercer sus funciones. Debido a que el reglamento de manera expresa determina que el organismo técnico puede tomar decisiones y adoptar políticas que no sean de carácter administrativo (2020). El que una institución pueda tomar decisiones de carácter administrativo en función de sus competencias es una muestra de su autoridad e independencia. De acuerdo con lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo en el artículo 98: "Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa" (2017, 13). Esto significa que, el carácter administrativo le da la fuerza vinculante a las decisiones que tome una institución, sin la necesidad de pedir una aprobación a un tercero y que termina cuando esta ha logrado su finalidad. Para Andrés Moreta, representante de Legalité, el Acto Administrativo es una de las formas en la que la administración pública expresa su voluntad en términos de validez y vigencia para gestionar los asuntos de interés público (2018). Entonces ¿Qué implicación directa tiene el hecho de que el SNAI a través de su organismo técnico no pueda tomar decisiones de carácter administrativo? En pocas palabras, que sus decisiones no son vinculantes y, por lo tanto, la validez de las resoluciones que se emitan depende de la aprobación del ejecutivo.

Otro punto importante que se encontró al consultar con la Asociación de Guías Penitenciarios y, específicamente, con uno de sus representantes y figura con un amplio conocimiento del sistema penitenciario es referente al mal manejo de la institución y la falta de conocimiento experto. El entrevistado respondió de manera muy clara que la institución es una hibridación, es decir, es una institución que es una copia de otras instituciones. Según declaró el SNAI no tiene una identidad propia, en su mayoría ha sido manejada por policías o militares en servicio pasivo o activo que aplican los conocimientos de la institución en la que se formaron. Sin embargo, lo que el SNAI necesita son personas formadas en reeducar a los privados de libertad para insertarlos en la sociedad, esa es una función completamente diferente y es ahí donde está fracasando el nuevo modelo (entrevista a Rodrigo, guía penitenciario, vía telefónica, 1 de abril de 2024). Para esta persona el panorama es claro y a la vez desalentador, la restructuración organizacional que se inició en 2018 cuando se elimina el Ministerio de Justicia y se crea el SNAI le quitó autonomía al Sistema Nacional de Rehabilitación Social, lo dejo sin conocimiento experto y quedó a merced de la voluntad política del ejecutivo.

Esta postura es compartida por una abogada de profesión, asambleísta nacional y exdirectora de un Centro de Privación de Libertad en Imbabura. De acuerdo con ella, cuando existía el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, había un reglamento de rehabilitación social específico, este era un instrumento normativo garantista de los derechos humanos y aseguraba la aplicación de una política pública de reinserción educativa y laboral. Al momento de tener estos reglamentos de rehabilitación el Ministerio tenía la capacidad de dirigir y coordinar las políticas penitenciarias, esa era una de las principales fortalezas. Sin embargo, el paso de un Ministerio completo con estructura a un Servicio con supuesta autonomía desmanteló la institucionalidad que había en el sistema penitenciario y el conocimiento experto que se había consolidado durante una década, simplemente, se perdió. Antes había un verdadero esfuerzo por rehabilitar a las personas privadas de libertad y se les motivaba que quieran salir, la institución ahora solo los pone contra la pared, ignorando que existen o siquiera que son seres humanos (entrevista a Rosa, exdirectora de CPL, Quito, 29 abril de 2024).

En suma, los instrumentos de organización se han consolidado de manera casi arbitraria por disposición del ejecutivo para controlar directamente la institución penitenciaria, desconociendo la necesidad de un conocimiento técnico para abordar este dominio de política. De esta situación dan cuenta los dos entrevistados, ya sea por decidía, falta de información u otra serie de motivaciones, las decisiones del expresidente Moreno se empezó a resquebrajar la institucionalidad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Hoy recuperar el control de la institución penitenciaria es un gran desafío, que se puede afrontar si se asume con responsabilidad todo lo hay que hacer. Cuando hay desconocimiento, improvisación y falta de responsabilidad las consecuencias se cuantifican en números, como se vio anteriormente con el incremento de muertes violentas. No obstante, hay algo más importante y es la vida de las personas que por su privación de libertad no han perdido el resto de sus derechos y con las cuales el Estado tiene una obligación de cuidado y atención. Para terminar este apartado, antes de pasar al análisis de la instrumentación, en la Tabla 4.6 se presenta la esquematización del Modelo Anidado Multinivel con la información recuperada hasta aquí de la política pública de rehabilitación social en el periodo 2017-2021.

Tabla 4.6. Modelo Anidado Multinivel aplicado a la política pública de rehabilitación social del Ecuador en el periodo 2017-2021

Componentes de la política	Objetivos de la política	Macro (Abstracto)	Meso (Específico)	Micro (Operativo)
		Dar una vida digna con igualdad de oportunidades para todas las personas.	Garantizar los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad.	Reducir el hacinamiento de 351,3 a 305,5 por cada 100 000 habitantes para 2021.
	Medios de la política	Lógica de interacción	Preferencias de Implementación	Calibraciones
		Prevalecen acuerdos de gobernanza jerárquica que estratifican una cadena de mando bajo supervisión directa del ejecutivo. Aquello, asegura el cumplimiento cabal de las pretensiones del presidente y se tiene un cierto grado de previsibilidad en los resultados a obtener. El relacionamiento Estado – sociedad es horizontal. Se establece que el Estado es el único responsable de crear las condiciones de desarrollo para que todas las personas bajo su tutela puedan hacer efectivo el ejercicio de sus derechos. En esos términos se privilegia la disciplina y el respeto a la figura de autoridad.	-Nodalidad**:** Se privilegia el uso, análisis y difusión de información oficial. No se toman en cuenta los informes de organismos internacionales, percepciones de la sociedad civil u otros documentos académicos con información relevante del sistema penitenciario. -Autoridad**:** Hay un uso extendido de actos normativo. Es evidente la intención del ejecutivo por supervisar y regular todos los aspectos que abarcan al ámbito de rehabilitación social. -Tesoro**:** Refleja una asignación centralizada del presupuesto. A nivel local no hay flexibilidad ni autonomía para atender necesidades emergentes o para gestionar programas propios. Todo está estandarizado y se asignan recursos conforme las preferencias del gobierno de turno. -Organización**:** Institucionaliza una nueva agencia para la gestión del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y subordina su trabajo a la aprobación del ejecutivo. La coordinación, planificación e implementación de actividades se da por imposición.	Los recursos erróneamente fueron se destinaron en áreas que no eran importantes o sensibles para asegurar condiciones de vida digna para las personas privadas de libertad. La emergencia del sistema penitenciario se mantuvo e intensifico. El problema se resistió a la política implementada un elemento estéril.

Elaborado por el autor.

4.3. Análisis de la instrumentación de la política

Como se ha podido ver a lo largo de este capítulo una política se compone de un conjunto de diferentes instrumentos que ayudan a intervenir en un problema público y a alcanzar los objetivos que los gobiernos plasman en sus agendas. Esos instrumentos interactúan constantemente unos con otros y eso puede generar una interacción positiva o una interacción negativa. La interacción positiva da cuenta del éxito y se logra cuando todos los elementos convergen y se refuerza entre sí para alcanzar los objetivos de la política, mientras que la interacción negativa da cuenta de una falla y describe aquella situación en donde los instrumentos se relacionan de una manera contraproducente dando origen a resultados antagónicos o insatisfactorios respecto a lo que se esperaba de la política. Por ende, para analizar la instrumentación de la política y determinar el tipo de interacción que generan, se va a evaluar su dinámica por medios de tres categorías: la coherencia, consistencia y congruencia. La coherencia evalúa la forma en la que se alinean los objetivos de la política; la consistencia, evalúa el trabajo de los instrumentos entre sí para alcanzar las metas de la política; y la congruencia, evalúa la relación de las dos dimensiones anteriores para apoyarse y optimizarse (Howlett y Rayner 2018).

4.3.1. Coherencia

El proceso de diseño e implementación de la política de rehabilitación social 2017-2021 bajo el mandato del entonces presidente, Lenín Moreno, se evidencia una marcada coherencia entre los objetivos generales del gobierno, los objetivos específicos de la política y las metas operativas. Manifiesta, en primer lugar, en la correspondencia que existe entre la Constitución que reconoce a la rehabilitación social como un derecho y a las personas privadas de libertad como una población de atención prioritaria que merecen una vida digna en lo que dura su periodo de reclusión (2008). Después, en la agenda política del gobierno de turno, El Plan Toda Una Vida, que dentro de su primer objetivo correspondiente a una vida digna reconoce como esencial la reestructuración de sistema de administración penal que garantice la rehabilitación efectiva, condiciones de vida adecuadas y que se fomente el uso de medidas alternativas a la privación de libertad para aquellos delitos que no tengan mayores afectaciones en la sociedad (2017). Finalmente, esto concuerda con la política de rehabilitación social donde se plantea como objetivo mejorar las condiciones de vida de las cárceles y como meta la reducción progresiva del hacinamiento (2019).

Cada componente desde el objetivo más abstracto, pasando por el objetivo más específico y operativo hasta llegar a las metas propias de la política generan armonía con las pretensiones del ejecutivo, es decir, son coherentes entre sí y refuerzan. Esta coherencia conceptual, sin embargo, se sostiene sobre la base del paradigma de los derechos. Lo que significa establecer la rehabilitación social y las condiciones de vida dignas como facultades prerrogativas que llegan únicamente a satisfacerse por medio de actos normativos. En un modelo de gobernanza jerárquico esto es común y permite mantener la cohesión y el control tanto de la administración pública como de la implementación de las políticas. Considerando que, en términos generales, la ley manda, prohíbe o permite, con ese paradigma se crea una visión unidireccional, reduccionista y rígida del problema de las cárceles en particular y del Sistema Nacional de Rehabilitación Social en general, que va a ser atendida con más o menos leyes.

Finalmente, es importante señalar que el proceso de traducción de los objetivos, esto es, en el paso algo abstracto a algo más concreto se establecieron metas someras y ambiguas. Por ejemplo, la reducción del hacinamiento en términos cuantitativos de 351,3 a 305,5 por cada 100 000 habitantes a 2021 es la única meta que se usó para dar cuenta de la existencia de condiciones de vida digna. Además, en la política no se concibieron criterios de evaluación que clarifiquen cómo se hará ese proceso de reducción de hacinamiento. Este pudo haberse tratado con la ampliación de complejos penitenciarios, con la creación de juzgados especiales para dar atención rápida a las personas sin sentencia, con la adjudicación de indultos, entre otras. El hacinamiento como meta cuantitativa es por mucho un indicador frágil y susceptible a muchas interpretaciones. Útil para mostrar resultados en lo que restaba el mandato gobierno, pero muy limitado para asegurar condiciones de vida digna o tan siquiera para atender los problemas estructurales de una institución en situación de abandono histórico, sumida en un contexto de disputa y violencia del que poco se conocía. En conclusión, aunque muy cuestionable hubo la correspondencia entre los objetivos en los diferentes niveles y, por tanto, sí es una política coherente.

4.3.2. Consistencia

La consistencia pone en cuestión el trabajo conjunto entre los medios o instrumentos de la política para reforzarse entre sí en el tiempo. A pesar de lo que parece evidente, debido a la reducción del hacinamiento en los cuatro años de gobierno hay pistas de que no todo fue tan unidireccional principalmente porque en la medida en la que se redujo el hacinamiento el número de muertes aumentó. Es decir, se alcanzó la meta, pero los medios que ayudaron a su consecución atentaron directamente con los objetivos en un nivel meso que promulgaban la

dignidad de las personas privadas de libertad. Además, la política de rehabilitación social y su objetivo de reducir el hacinamiento se vio limitada por las restricciones que planteó en un inicio la Agenda de Coordinación Intersectorial de Seguridad y el Código Orgánico Integral Penal. Estos dos instrumentos son transversales a las políticas de seguridad y criminalidad, su uso favorece la aplicación del encarcelamiento como estrategia de contención y disuasión del delito. Por lo tanto, son dos instrumentos que no ayudan en la consecución de las metas del gobierno, en todo caso lo agravan porque aumentan el número de privados de libertad.

Por otro lado, las leyes y los presupuestos no encontraron sintonía. Mientras los decretos firmados por presidente autorizaban un monto mayor para inversión, lo que se ejecutó en obras era poco. De los 38 millones que se dispuso a entregar el gobierno para mejorar los recintos carcelarios, según la información oficial, se devengo apenas el 7%. Esa situación hizo que las cárceles continúen funcionando en condiciones deplorables a lo largo de los 4 años de mandato. Además, el recorte presupuestario constante al SNAI obligaba a hacer ajustes en todos los gastos principalmente aquellos que se destinaban a inversión y con ellos los ejes de rehabilitación en educación y trabajo se dejaron de fortalecerse. Las leyes y los presupuestos convergieron en la realidad abstracta, ya que en la realidad fáctica nunca llegaron a materializarse. Todo lo que en un inicio iba ayudar a repotenciar la infraestructura y a mejorar las condiciones de habitabilidad en los centros de privación de libertad se quedó estancado. Las entrevistas con trabajadores sociales, asambleítas, guías penitenciarios y exdirectores relatan la situación real de una institución que no recibió los recursos necesarios para atender con la debida diligencia a una población vulnerable.

Sumado a lo anterior, el debilitamiento de la institucionalidad del SNAI hizo imposible ejercer un control técnico del funcionamiento del sistema penitenciario. Las reformas jurídicas que terminaron por modificar la estructura organizacional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social le quitaron autonomía al ente rector de la política y le dio más control al presidente. Es así como el rol del Estado se fortaleció, supuestamente, para garantizar que las agencias e instituciones gubernamentales sigan las directrices de forma diligente. No obstante, ya en la esfera de lo local los efectos de ese control centralizado produjeron una desconexión de la situación penitenciaria. El organismo técnico y su directorio fueron incapaces de convertir las intenciones del ejecutivo en una política tangible, integral y efectiva. La instrumentación de la política no fue efectiva en los términos de consistencia porque no se genera sinergia. Los instrumentos autoridad van en una dirección, los de autoridad y tesoro van otra y los de organización guardan una distancia muy grande respecto a los otros tres.

En suma, la instrumentación es inconsistente. Después de ver el balance real de los instrumentos de la política y contrastada con las experiencias de los diferentes actores que forman parte del Sistema Nacional de Rehabilitación Social se pudo constatar que el razonamiento instrumental adoleció de ser en gran medida abstracto, impreciso y sin consideración alguna de aplicabilidad práctica. En palabras más sencillas, una política que no se logró concretar en acciones reales en medio de una institución en la que la información estaba sesgada, la soberanía de los centros penitenciarios disputada, los recursos mal direccionados, las normas favorecían el uso de medidas securitistas como la prisión preventiva y en donde los programas de rehabilitación basados en los ejes de trabajo y educación eran un privilegio. Todas esas situaciones invisibilizadas son la viva muestra de la desconexión del gobierno central y la realidad local que se vivía en los centros penitenciarios.

4.3.3. Congruencia

Para terminar, se evalúa la congruencia entre los medios y los fines, y si esta relación permitió un trabajo conjunto. Los objetivos de la política como se apreció ya en los acápites anteriores fueron muy abstractos y las metas muy singulares considerando que solo se planteó una. Esto se debe a que el curso jerárquico de la política excluyó a viarios actores importantes e hizo de las preconcepciones normativas del ejecutivo la única vía para definir tanto el problema como las soluciones del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. A pesar de ello, los instrumentos que se adoptaron hicieron un gran esfuerzo para mantener el apoyo al unísono en un nivel general; pero, los resultados fueron insatisfactorios para controlar principalmente la violencia y como consecuencia se dio el aumento de muertes dentro de las cárceles. Un fenómeno que se distanciaba del objetivo de dar condiciones de vida dignas a los privados de libertad. En ese sentido, a pesar de haber logrado satisfacer de manera parcial la meta de la política hubo otros resultados insatisfactorios que escalaron en magnitud. Ante la carencia de una evaluación continua de procesos y de una calibración instrumental, es decir, de una readecuación técnica para negociar nuevos parámetros de implementación entre los diferentes actores relevantes del dominio de la política hizo que la política sea ineficiente y falle (Veselý 2024).

La evaluación continua de procesos es una instancia de diseño que se hace desde el momento de la implementación, es decir, cuando la política comienza a moverse en el terreno firme. Avanza a manera de una medición periódica que va monitoreando cómo están avanzando las medidas adoptadas en virtud de los resultados, esto favorece a identificar tempranamente limitantes, conflictos o variaciones. Este ejercicio constante permite equilibrar los objetivos

de la política y los diferentes tipos de instrumentos. “Aunque este ejercicio parece sencillo, muchas organizaciones e individuos están comprometidos con instrumentos particulares y no van a cambiar la forma en la que diseñan sus programas” (Peters 2018). De ahí que, la evaluación debe contar con evidencia solida que permita corregir la orientación de la política. Lo que se espera después de esta evaluación es que la política cambie, porque la política que no cambia cuando cambia el contexto es una política disfuncional. Estas situaciones son imprescindibles cuando se identifica problemas con una complejidad técnica y política alta como sucede con el ámbito carcelario, pues requieren de un ajuste continuo.

Luego de hacer una evaluación continua de procesos, se hace las calibraciones. Las calibraciones instrumentales es la forma en la que se atiende las necesidades identificadas en la evaluación continua de proceso. Así, se permite a los actores políticos, sociales y administrativos ir progresivamente adquiriendo un conocimiento pragmático sobre los problemas y las posibles soluciones mientras interactúan y eso permite hacer ajustes para garanticen un mínimo de efectivad. Todo lo contrario, ocurre se restringe esa participación. Las calibraciones operan en cuatro dimensiones a manera de tipos ideales: en la rigidez, para determinar la profundidad de la intervención; en la especificidad, para dar precisión a los instrumentos; en la flexibilidad, para adaptarse a las condiciones particulares del entorno; y a la temporalidad, para capturar la esencia organizacional del momento (Grohmann y Feindt 2024). Si en el proceso de implementación se hubiese calibrado la flexibilidad para atender no una sino varias metas optimistas relacionadas con varios de los puntos nodales de la violencia y no solo con uno, esta hubiese dado otros resultados. Incluso se hubiese podido diseñar alternativas que se adapten mejor al contexto de violencia y disputa que se extiende en los recintos penitenciarios. Dando cabida a que participen con su conocimiento otros actores relevantes que conocen de la dinámica social dentro de las prisiones.

En conclusión, la evaluación del razonamiento instrumental condensando en la Tabla 4.6 dio como resultado una alineación coherente de los objetivos de la política en los diferentes niveles de abstracción, así como una relación inconsistente entre los instrumentos donde se evidencio que no coexistieron y tampoco lograron trabajar juntos. Y eso terminó en una relación de incongruencia entre objetivos y medios en donde se pudo identificar resultados insatisfactorios que se evidenciaron gracias a las entrevistas al personal que labora en el sistema penitenciario. Verificando que la política no fue efectiva para garantizar condiciones dignas de vida, ni mucho menos para proteger la vida de las personas privadas de libertad. Además, luego de la reconstrucción de la política se probó que no hubo modificaciones

sustanciales en ella a lo largo del periodo presidencial, es decir, fue un producto estático que produjo resultados imprevistos y carentes de la capacidad necesaria para adaptarse a las condiciones especiales que regían en el ámbito penitenciario. La falta de una evaluación continua de procesos y de una calibración de instrumentos hizo de la política pública de rehabilitación social un programa estéril que inevitablemente falló. No obstantes, esa falla es atribuible al modo de gobernanza jerárquico que estuvo vigente en el diseño de la política y que luego se fortaleció, ese mismo modo de gobernanza es el que propició la desconexión entre el gobierno central y la realidad local de las prisiones.

4.4. Los arreglos jerárquicos de gobernanza como precursores de la falla

La centralización del poder en el control y la coordinación en los procesos de toma de decisiones, propio de un modo de gobernanza jerárquica, resulta en una rigidez institucional que facilita la uniformidad conceptual (coherencia) entre los objetivos de las diferentes agencias del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Esto lleva a que el ejecutivo defina en sus propios términos el problema del sistema penitenciario, los objetivos y los instrumentos de intervención. Sin embargo, al no haber la participación de todos los actores que forman parte del área de rehabilitación social hace que esa definición inicial sea imprecisa, por lo tanto, la selección de los medios de intervención también lo es (inconsistencia). El diseño de la política se traduce es una serie de intentos superficiales para abordar un problema complejo y hasta cierto punto perverso (incongruencia).

A partir de la pregunta de investigación sobre ¿Por qué falla la política de rehabilitación social en el periodo 2017-2021 en Ecuador? aquí se propuso que los arreglos de gobernanza jerárquicos impiden hacer calibraciones necesarias para abordar los aspectos técnicos propios del dominio de política a intervenir. Coartando la capacidad de adaptación, coordinación y sinergia de los instrumentos, desviando los resultados. Es importante destacar que, las trayectorias que siguió el expresidente Moreno estuvieron influenciada por el paradigma garantista de derechos humanos que instaló su predecesor en al marco jurídico-institucional del país. Inserto en ese contexto, Lenín Moreno, diseñó su agenda política y, a partir de ella, se generó ciertas preferencias para definir los objetivos y las metas de la política de rehabilitación social. En este proceso, la figura del gobierno central fue predominante para intervenir tanto en la dirección como en el control de las decisiones que se tomaban. En este aspecto no hay evidencia alguna que demuestre las intenciones del entonces mandatario de hacer una planificación estratégica que contará con la participación de los diferentes sectores

sociales involucrados; ergo, su liderazgo personalista fue tomado como la única referencia para atender la emergencia de las cárceles.

Pese a que hubo un intento por darle autonomía a la entidad encargada de la administración de cárceles luego de la eliminación del Ministerio de Justicia y con la creación del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores SNAI, en la realidad se reforzó el control en las manos del presidente. Las normas y reglamentos que regulaban a la nueva institución le restaron autonomía y la mantuvieron subordinada al mandato presidencial. El organismo técnico que, en teoría, debió actuar como ente deliberativo y rector de la política actuó como un simple delegado que se limitó a acatar las intenciones de la cúspide. En un entorno con varios problemas estructurales y donde confluyen distintas formas violencia como medio relacionamiento, el involucramiento de actores desde la sociedad civil fue indispensable y su ausentismo incrementó la brecha entre el entendimiento de los diseñadores de la política y las dimensiones reales del problema. Haciendo que la dinámica de autogobierno en las cárceles se resistiera a las intervenciones del Estado y se fortaleciera. Esta dinámica fue advertida, tempranamente, por la Corte Constitucional del Ecuador, misma que instó al gobierno tomar decesiones reales que tienden de forma integral al Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Aunque, al final el gobierno no dio cabida a esos requerimientos.

Estas situaciones configuraron un dominio de política donde predominó una lógica de interacción jerárquica que desplazó cualquier actor fuera de los nueve reconocidos en la normativa vigente, aunque realmente no eran actores con poder de veto, ya que solo el ejecutivo por ley estaba reconocido para tomar decisiones vinculantes. Esto fue determinante en la instrumentación de política debido a que propició la desconexión con el ámbito local y con ello debilitó institucionalmente la capacidad operativa de los recursos gubernamentales. Así, por ejemplo, a pesar de haberse adoptado el paradigma de los derechos humanos como modelo de referencia y los ejes de dignidad y rehabilitación efectiva como la base de la política de rehabilitación social, nunca se logró materializar aquellas pretensiones. El proceso de consolidación de la política se hizo a través del uso extendido de instrumentos de autoridad y de organización, esto como se pudo documentar en las entrevistas creo una suerte de hibridación. Ante la ausencia de experiencias de éxito o de debates con expertos en el tema de rehabilitación social que dieran cuenta de la pertinencia del cambio que se pensaba hacer para dar supuesta autonomía al sistema carcelario por medio de un nuevo ente rector, la nueva propuesta no tuvo identidad propia.

Lo anterior, afecto en la selección y utilización de instrumentos de nodalidad o de información que resultaron en esencia estadísticos, caducos y no contrastados. Por otro lado, ante el desconocimiento de la realidad penitenciaria y la improvisación, la ejecución presupuestaria era menor y constantemente recortada. Tal como se presenta en el Informe de evaluación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes, la política en este periodo debió contar con una mejor calidad de información y precisión para definir en términos significativos los problemas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Siendo la principal falencia la ausencia de diagnósticos previos a la intervención (2021). El Ministerio de Gobierno comunicó a la Defensoría del pueblo que esto de debió en gran medida a que la política se diseñó en virtud del plan de gobierno y que no podía extralimitarse a la temporalidad de los cuatro años de gobierno. Las entrevistas a la que se tuvo acceso constataron esa respuesta afirmando que el diseño se pensó para el corto plazo y las consecuencias de esas decisiones eran responsabilidad del siguiente gobierno. En otras palabras, la instrumentación en términos generales fue una mezcla entre improvisación y desidia.

Hasta aquí, la política de rehabilitación social inserta en un contexto más amplio de arreglos de gobernanza jerárquica ha sido condicionada por los parámetros institucionales plasmados en las normativas fundantes como en las ideas del presidente. Esto generó una serie de restricciones en la selección de instrumentos para articular la acción pública. Siendo el reto más grande el poder coordinar acciones locales de forma efectiva con los Ministerios de Estado y las burocracias de calle en temas de salud, educación o trabajo. Mientras el ejecutivo planeaba implementar un sistema de respeto a los estándares mínimos de derechos humanos, dentro de las cárceles se imponía otro sistema paralelo que usaba la violencia como moneda de cambio. En medio del Estado y los sistemas de autogobierno, la cárcel fue un territorio en disputa. Generando un conflicto para las burocracias de calle quienes no tienen claro que instrucciones acatar ni que mecanismos implementar en su trabajo diario. Ante ese escenario de confusión y ambigüedades han tenido que desarrollar normas informales convivencia. El desconocimiento de estos aspectos técnicos desde el gobierno erosionó la comunicación con las cárceles y dejo un terreno fértil para que otros liderazgos ocupen el vacío que se estaba dejando.

4.5. Una falla difusa

La desconexión entre lo nacional en relación con local que se evidenció en el análisis del mix instrumental no está acotada a un solo problema. Mas bien, resulta de una interdependencia

compleja de problemas de distinta naturaleza que son transversales al sistema penitenciario. En la que están involucrados una gran cantidad de actores y factores, no todos visibles, que generan complejas interacciones. En términos de extensión se comprobó que esta situación es generalizada en todo sistema de cárceles del Ecuador. Además, con relación a la duración del fenómeno se constató que la crisis carcelaria se extendió de manera sostenida a lo largo del periodo de estudio. Ergo, considerando la prolongada extensión y duración de la crisis carcelaria se habla de una falla cuya magnitud es alta y se expresa en resultados o efectos significativos como lo es el incremento de muertes de violentas y la declaratoria constante de estados de excepción.

Además, la intensidad alta del fenómeno que se ha proyectado más allá de los recintos penitenciarios y que involucra a otros dominios de política pública como aquellos relacionados con la seguridad, administración de justicia, criminalidad, narcotráfico, etc. Junto con la poca visibilidad que ha tenido históricamente la cuestión carcelaria en el debate público y en las agendas gubernamentales, tanto por el estigma hacia los privados de libertad como por el poco interés en priorizar programas de rehabilitación efectiva en las prisiones, hace de esta una política con una baja prominencia o importancia para los tomadores de decisiones. En suma, se tiene una política que adolece de una falla difusa caracterizada por una magnitud alta y una baja prominencia, en la que no existe consenso alguno sobre el cómo intervenir los problemas penitenciarios, se carece de información de calidad y veraz, no hay adaptabilidad y tampoco claridad para intervenir con los enfoques tradicionales de políticas públicas.

Para concluir, en esta sección se pretendió complementar el análisis de la falla con una tipología que permitiese explorar también en alcance de esta. Aquello, dio como resultado una falla de política difusa que se caracteriza por la dispersión y la rigidez para atender la complejidad del problema público. De ahí que, los aspectos más importantes a considerar son la participación, coordinación, transparencia y la comunicación. La participación de actores relevantes, comunidades de expertos y organismos internacionales en el dominio de políticas que puedan retroalimentar sobre las estrategias adoptadas. La coordinación de actividades entre todas las instituciones del Estado, así como el intercambio oportuno de información. La transparencia y la comunicación son dos dimensiones aliadas en al proceso de rendición de cuentas que ayudarían a visibilizar la situación real de los presidios.

Conclusiones

Las políticas desde inicios del siglo XXI han mostrado una tendencia o un giro hacia el garantismo que se ha ido fortaleciendo por vías jurídicas para tratar de atender a una institución históricamente invisibilizada. El gobierno del expresidente Correa fue uno de los que más impulsó la consolidación de un régimen penitenciario a través del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y bajo la tutela del Ministerio de Justicia. Durante una década esa institucionalidad se mantuvo funcionado. No obstante, con la llegada de Lenín Moreno esa institucionalidad se transformó y se creó una nueva forma de organización que favoreció la centralización en el diseño de políticas bajo la figura del ejecutivo. Alrededor de esta lógica de creación y supresión institucional se perdió la noción de rehabilitación social y se redujo ese nombre a una etiqueta funcional con la que justificaba cualquier acción. En ese sentido, se estudia la política de rehabilitación social y su falla como un producto de la relación entre objetivos-medios en diferentes niveles de abstracción que operan dentro de un modo de gobernanza jerárquico.

En ese sentido, este trabajo ha procurado explicar la falla de las políticas públicas como una consecuencia de los modos de gobernanza. Los modos o arreglos de gobernanza se agrupan y categorizan alrededor de ciertas preferencias que condicionan la forma en la que interactúan los agentes sociales, principalmente el Estado, para atender los asuntos públicos. Desde una óptica neoinstitucionalista se puede apreciar como los hacedores de política toman decisiones al interior de estructuras formales en donde rigen una serie de reglas formales e informales que delimitan su campo de acción, lo que les obliga a actuar bajo una lógica de adecuación. Con ello, se logra que los actores relevantes en el área de política adecuen su comportamiento hacia las opciones idóneas que les permitan seguir perteneciendo a la institución. Por lo tanto, al estudiar los modos de gobernanza a través de un análisis institucional se asume que las instituciones dan forma a los individuos, crean estabilidad y propagan ideas que influyen directamente el proceso de elaboración de las políticas públicas e, inherentemente, en su éxito o fracaso.

La investigación se adscribe al enfoque del análisis de políticas y dentro de ella al campo del diseño. En este marco se toma a la política como un elemento que genera conocimiento normativo sobre las conexiones que existe entre las causas de los problemas que se deciden abordar, los instrumentos que se adoptan para atender esa situación y la razón detrás del porque se materializó un resultado insatisfactorio. Así, se aporta conocimiento relevante para ofrecer mejores diseños que atiendan de mejor manera los problemas públicos. La falla aquí

se plantea en términos de menor correspondencia entre objetivos y medios. Acto seguido, para evaluar esa dimensión se desagrega la política en instrumentos y se evalúa como opera su combinación a través de los principios de coherencia, consistencia y congruencia. En ese sentido, se planteó que la existencia de un modo de gobernanza jerárquica reduce la capacidad de comunicación necesaria para realizar calibraciones a los instrumentos que permiten a la política adaptarse de mejor manera a las condiciones particulares del entorno. Para guiar y operacionalizar el estudio, se hace uso del modelo anidado multinivel y así se da cuenta de la causalidad que existe entre la gobernanza y la falla de la política en tres niveles de abstracción.

En un nivel macro, la prevalencia del modo de gobernanza jerárquica se da en un medio de un entorno político que se modificó diez años atrás e instauró unos valores e ideologías progresistas a manera de preconcepciones normativas en el engranaje institucional del sector público. El proyecto político de la Revolución Ciudadana iniciada en 2008 con el expresidente Correa y del que también formó parte Lenín Moreno fortaleció la figura del Estado a través de la asamblea constituyente que lo legitima como garante y tutor de una serie de derechos que auguran el bienestar de la población en general. Ese proyecto político estructura una serie de acuerdos institucionales que tienden a favorecer la intervención directa del Estado para atender los problemas públicos. Ese escenario es heredado por Moreno en 2017 cuando llega al poder como coideario y aliado del presidente Correa. Sumado a lo anterior, se pudo constatar que el ámbito específico de cárceles ha seguido un patrón, marcado por la poca transparencia en la toma decisiones y en la convocatoria a actores no estatales en los procesos de deliberación. Dos elementos que propician la desconexión entre los nacional y lo local.

En un nivel meso, el modo de gobernanza jerárquico se caracterizó por una dirección personalista del ejecutivo, legitimado en una serie de normativas de carácter superior que lo legitiman solo a él a tomar decisiones de carácter administrativo para gestionar las cárceles y los programas de reinserción social. Esto tuvo un efecto directo en el proceso de ajuste entre objetivos-instrumentos, empezando por objetivos generales, pocas metas y, muchas de ellas, poco realistas para dar cuenta de una mejora de la situación penitenciaria. Todo se materializó en una serie de limitaciones que produjeron la desconexión de las entre el Estado con respecto a la realidad local de las cárceles. La información insuficiente, en gran medida desactualizada y sesgada impidió tener un panorama claro de los aspectos técnicos más importantes de las cárceles, como la cantidad real de personas privadas de libertad, su edad, su género, su

ocupación, incluso estudios sobre la presencia de estructura criminales, el balance general de la situación del cuerpo de guías penitenciarios o tan siquiera evaluaciones de impacto de las políticas anteriores para tener una idea de que acciones funcionaban y cuáles no.

Los instrumentos de autoridad junto con los de organización se usaron para legitimar una nueva institucionalidad que se esperaba le diera autonomía al ente de gestión penitenciaria; pero, terminó haciendo todo lo contrario. Con la creación del Servició Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores, según las experiencias de los entrevistados, se improvisó todo y se lo dejó bajo un manejo político que hizo aún más vulnerable a la institución penitenciaria. Las disposiciones que siguieron legalizaron contratos de inversión, compra de insumos tecnológicos y repotenciación de infraestructura, todas intenciones que se plasmaron en papel. Los registros disponibles dan cuenta de una ejecución ínfima respeto al total asignado. En otros casos, no hay datos. Los instrumentos de tesoro hablan de un presupuesto en donde existe una brecha entre lo codificado y lo devengado. Además, este está diseñado para pagar sueldos del personal administrativo y una pequeña cantidad destinada a inversión, de este último rubro no se tienen claro hacia donde específicamente se direccionaron los recursos. La combinación de todos estos instrumentos dio paso a un escenario complejo en el que se presenció un incremento de muertes violentas en las cárceles.

En un nivel micro, luego de evaluar los principios de coherencia, consistencia y congruencias se determinó que la política de rehabilitación social fue coherente, pero inconsistente e incongruente. La instrumentación no fue en un elemento tangible, eficiente y estratégico para atender la complejidad del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Los instrumentos carecieron de la flexibilidad necesaria para readecuarse y ajustarse al entorno carcelario, teniendo en cuenta la naturaleza multifactorial de sus problemas. Esos ajustes, debieron haberse hecho en el nivel micro en donde la política interactúa con los grupos objetivos, pero la dirección jerárquica de la política se limitó a alinear en un mismo sentido los instrumentos sin ningún tipo de retroalimentación que permita hacer ajustes adecuados en el terreno. Gracias a ello, se da una suerte de inercia o pasividad que produce la poca funcionalidad de la política. De esta manera, se pudieron conectar todos los eslabones que vinculan de manera lógica la forma en la que se materializó la falla, lo que permitió, a manera de conclusión, comprobar la hipótesis inicial del trabajo. La emergencia y las reiteradas masacres carcelarias son el resultado de formas verticales de relacionamiento entre el Estado y el resto actores sociales relevantes en este dominio que produjo limitaciones en términos instrumentales para

intervenir en las cárceles, recuperar el control de estas y precautelar la vida e integridad de los reclusos.

Esta desconexión tiene un alcance difuso debido a que, se identificó no una, sino una serie de deficiencias en el proceso de instrumentación que se nutren de interacciones complejas entre actores estatales, no estatales y factores socioeconómicos que no se han explorado con la debida diligencia. La multicausalidad del problema penitenciario que origina la crisis actual es una herencia de pequeños problemas que fueron acumulándose hasta confluir en una fuerza compleja de la que no se puede dar cuenta su causalidad específica, tan solo de sus efectos. Además, la distribución de estos pequeños problemas se encuentra a lo largo de las diferentes etapas del diseño desde la formulación hasta la evaluación de la política. Esto dificulta la identificación y la delimitación puntual del problema penitenciario, en otras palabras, el problema del Sistema Nacional de Rehabilitación Social son los problemas acumulados a lo largo de la historia nacional. Es casi tautológico, a pesar de ello lo único claro es que mientras más pasa el tiempo, más aumenta el riesgo de perder el control total de las cárceles.

Gracias a la incorporación del Modelo Anidado Multinivel se logró sistematizar y organizar los elementos de la política de una forma clara. Este es una herramienta útil para estudiar el diseño y la instrumentación de las políticas de una forma anidad en diferentes niveles y restringida por las referencias que se genera en un modelo gobernanza. Aunque, su uso no contempla el rol de los actores, las ideas o el contexto particular en el que se implementa la política, en este trabajo se incorporó esas dimensiones de una forma elemental para demostrar sobre que ideas y actores se sostienen los arreglos de gobernanza jerárquicos. Un hecho que contribuyó a enriquecer el proceso investigativo y, también, a aproximarse a entender la magnitud de la falla. Aquello, demuestra la vigencia del Modelo Anidado Multinivel como una herramienta metodológica capaz de adaptarse y complementarse con otros postulados teóricos que potencian su capacidad explicativa. Logrando ampliar la perspectiva tan limitada que existe en los estudios contemporáneos de las políticas de rehabilitación social en Ecuador y actualizando el catálogo de trabajos académicos disponibles a partir de los cuales se pueden desarrollar otras investigaciones.

Para cerrar, se presenta algunas recomendaciones. La primera de ellas es apostar por un cambio en el rol del Estado, esto es, transitar hacia un modelo de gobernanza en red. En crisis como estas que superan las capacidades gubernamentales, el rol del Estado debe ser el de un facilitador para crear y articular redes de actores para fortalecer las capacidades existentes y crear nuevas. Aquello, debe ir acompañado de un proceso de evaluación continua de procesos

incorporando indicadores de desempeño apropiados para atender tempranamente las dificultades que se presenten en el proceso de implementación. Así mismo, se debe trabajar en mejorar los procesos de colaboración y coordinación interinstitucional entre los diferentes organismos que forman parte de la cadena de administración judicial. En ese sentido los responsables de la política antinarcóticos, política criminal, políticas de seguridad y política de rehabilitación social tienen que trabajar en acciones conjuntas. Involucrando a los beneficiarios, a las burocracias, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que puedan retroalimentarlos con información relevante a la política.

En esa misma línea, en las políticas deben encontrar cabida el uso de amplias bases de datos y nuevas tecnologías para identificar oportunidades de intervención que no se había considerado antes. Los estudios comparados con el uso de big data en prisiones tanto regionales como en los contextos norteamericano y europeo pueden dar luces sobre las correlaciones existentes entre variables como el narcotráfico, la pobreza, la educación, los vínculos familiares, entre otros, y con ello detectar patrones y tendencias en el comportamiento de las personas privadas de libertad. Estos procesos de mejor deben ir acompañados de una rendición de cuentas periódica, transparente y de fácil asimilación para que los diferentes agentes sociales puedan acceder información oportuna y hacer uso de ella. En la medida en la que las políticas de rehabilitación social se transformen en productos eficientes, flexibles, actuales y transparente, la concepción del sistema penitenciario debe ir transformándose de forma transversal hasta convertirse en un bien público con el que la gente genere pertenencia, lo cuide, lo valore y lo mejore. Con la plena convicción de que mejorar las cárceles implica mejorar también el país.

Otra alternativa, son los quangos o también conocidos como cuasi-gobiernos que resultan en una opción atractiva para diseñar e implementar las políticas del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Los cuasi-gobiernos son instituciones que no pertenecen al gobierno central, pero que se financian con fondos públicos para entregar un bien o un servicio de manera independiente. Se crean con un personal experto que trabaja con una finalidad específica y cuando esta se ha satisfecho tienden a desaparecer. Su popularización se dio en la Inglaterra de los años setenta cuando se evidenció un desencanto generalizado por el modelo burocrático que descuido la calidad de los servicios públicos y por la politización de ciertos proyectos que se estancaban con el cambio de gobierno. Ellos han demostrado cierto éxito en aquellas áreas donde los presupuestos son limitados y las leyes no dan resultados. Un quango que sea destinado a atender la crisis carcelaria a través de criterios técnicos, con un personal

capacitado en ciencias penitenciarias y rehabilitación social, con independencia para tomar decisiones y libre de presiones políticas es en gran medida una apuesta tentadora. Tanto por la especificidad con la que trabajaría, como por la racionalización del gasto público y el fortalecimiento de la legitimidad estatal.

Referencias

Agenda Intersectorial de Seguridad. 2017. “Aprobado por el Ministerio de Defensa en sesión ordinaria noviembre 2018”. https://n9.cl/q5pnvg

Aguilar, Luis. 2010. *GOBERNANZA: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Aguirre Salas, Andrea, Typhaine Léon y Nadia Ribadeneira. 2020. “Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007-2017)”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 27: 94-110.

Ariza, Libardo José Manuel Iturralde y Fernando León Tamayo. 2021. *Cárcel, derecho y sociedad: aproximaciones al mundo penitenciario en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Asamblea Nacional del Ecuador. 2008. Resolución del Pleno, 4 de julio. https://bitly.ws/3fMmx

Ayala Mora, Enrique. 2016. *García Moreno: su proyecto político y su muerte. Viejas cuestiones, nuevas miradas*. Quito: Paradiso Editores.

Bagley, Bruce. 2014. “Políticas de Control de Drogas Ilícitas en Estados Unidos ¿Qué Funciona y que no funciona?”. En *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*, compilado por Juan Gabriel Tokatlianm, 283-296. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Battola, Karina Edith. 2014. *Justicia restaurativa: nuevos procesos penales*. Córdoba: Alveroni Ediciones.

Bergman, Marcelo. 2016. *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica Argentina.

Blatter, Joachim y Markus Haverland. 2012. *Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research*. Londres: Palgrave Macmillan.

Bobrow, Davis. 2006. “Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult”. En *Handbook of Policy Design*, editado por Guy Peters y Jon Pierre, 77-96. Londres: Sage Publications Ltd.

Bouckaert, Geert, Guy Peters y Koen Verhoest. 2022. “Policy design for policy coordination”. En *Research Handbook of Policy Design*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 355-376. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Bravo, Omar Alejandro. 2018. *Perspectivas multidisciplinarias sobre las cárceles: una aproximación desde Colombia y América Latina*. Cali: Editorial Universidad Icesi.

Capano Gilberto, Michael Howlett y M. Ramesh. 2015. “Varieties of governance as a concept and empirical reality”. En *Varieties of Governance; Dynamics, Strategies, Capacities*, editado por Giliberto Capano, Michael Howlett y M.Ramesh. Nueva York: Palgrave Mcmillan.

Carranza, Elías. 2012. “Situación Penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?”. *Anuario de Derechos Humanos* 8: 31-66. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. https://doi.org/10.5354/adh.v0i8.20551

Carrión, Fernando. 2006. “Seguridad ciudadana y política”. *Ciudad Segura, Programa de Estudios de la Ciudad* 1: 8. https://bitly.ws/3ffru

Carrión, Fernando. 2023. *LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE LAS VIOLENCIAS EN ECUADOR Y AMÉRICA LATINA. HISTÓRICA, ESTRUCTURAL, PLURAL Y RELACIONAL*. Quito: FLACSO Ecuador, FES-ILDIS. ISBN: 9789978676721

Celi Moscoso, Manuela. 2017. “Lenín Moreno: un punto de inflexión para Alianza País”. *Nueva Sociedad* 1: 4-16. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/COY1_Celi_269.pdf

Censo Penitenciario. 2014. Aprobado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Quito: INEC. https://n9.cl/hd1t

Clear, Todd. 2008. The Effects of High Imprisonment Rateson. *Crime and Justice.* Communities 37 (1): 97-132. Chicago: The University of Chicago Press. https://doi.org/10.1086/522360.

Código Orgánico Administrativo. 2017. Registro Oficial No. 31, del 3 de julio. https://acortar.link/AYCZiW

Código Orgánico Integral Penal. 2014. Registro Oficial Suplemento 180, 10 febrero. https://bitly.ws/yeB8

Coimbra, Luiz Octavio y Álvaro Briones. 2019. "Crimen y Castigo. Una reflexión desde América Latina". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 24: 26-41. https://doi.org/10.17141/urvio.24.2019.3779

Coller, Xavier. 2000. *Estudio de casos*. Madrid: CIS - Centro de Investigaciones Sociológicas.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2022. *PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN ECUADOR.* Washington: Organización de los Estados Americanos. https://acortar.link/pX4zY2

Consejo Nacional de Planificación. 2009. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013.* Quito: Consejo Nacional de Planificación. https://bitly.ws/ZMZP

Considine, Mark, and Jenny M. Lewis. 2003. "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand". *Public Administration Review 63*. 2ª. ed. http://www.jstor.org/stable/977585.

Considine, Mark. 2001. *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.

Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre. https://bitly.ws/zab3

Convención Americana de Derechos Humanos. 1978. Abierta a la firma el 22, referencia 1144 UNTS 123. https://bitly.ws/zwvu

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.1984. Abierta a la firma el 10 de diciembre, referencia 1465 UNTS 85. https://bitly.ws/3fBti

Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional. 2019. Aprobado en sesión ordinaria por el SNAI, del 2 de septiembre. https://n9.cl/psr9p

Corbetta, Piergiorgio. 2023. *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill España.

Córdova Montúfar, Marco. 2018. *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario / FLACSO Ecuador.

Correa, Rafael. 2009. Enlace Ciudadano 151. Video de Youtube – Canal de la Presidencia, 3h:05m, 19 de diciembre.

Crisis Group. 2022. "La ola de violencia relacionada con el narcotráfico en Ecuador", 4 de noviembre. https://n9.cl/4v6vj

Dammert, Lucia y Javiera Díaz. 2005. "El Costo de Encarcelar". *Programa de seguridad y ciudadanía* 9 (1): 1-6. Santiago de Chile: Flacso Chile.

Dammert, Lucia y Liza Zúñiga. 2008. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Chile: Flacso Chile

Dammert, Lucia. 2012. "Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina". *Colección sobre Políticas Públicas locales y Regionales de Cohesión Social.* Bogotá: CEPAL.

Decreto Ejecutivo 741. 2019. Registro oficial No 492, del 16 de mayo. https://n9.cl/wf5qu

Decreto Ejecutivo No 441. 2007. Registro Oficial No. 121, 6 de julio. https://bitly.ws/3gXwer

Decreto Ejecutivo No 563. 2007. Registro Oficial No. 158, 29 de agosto. https://bitly.ws/3gXqsx
Decreto Ejecutivo No 748. 2007. Registro Oficial 1651, 14 de noviembre. https://bitly.ws/3wdfv
Decreto Ejecutivo No. 135. 2017. Registro Oficial Suplemento 76, del 24 de mayo. https://bitly.ws/3gXmu
Decreto Ejecutivo No. 3. 2017. Registro oficial No. 1010, del 24 de mayo. https://bitly.ws/3gXkY
Decreto Ejecutivo No. 5. 2017. Registro oficial No. 1011, del 24 de mayo. https://bitly.ws/3gXmb
Decreto Ejecutivo No. 560. 2018. Registro oficial No.1105, del 14 de noviembre. https://bitly.ws/3gXne
Decreto Ejecutivo No. 7. 2017. Registro oficial No.1033, del 24 de mayo. https://bitly.ws/3gXmf
Decreto Ejecutivo No. 723. 2019. Registro oficial No. 530, del 15 de Julio. https://n9.cl/3qmxv
Decreto Ejecutivo No. 853. 2019. Registro oficial No. 19, del 15 de agosto. https://n9.cl/cqh2kl
Defensoría del Pueblo. 2021. "Informe de seguimiento al cumplimiento del Auto de fase de seguimiento No. 4-20- EE/21 y acumulado, causa No. 4-20-EE y 6-20EE". Informe de seguimiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes. Quito: Defensoría del Pueblo.
Echeverría, Julio. 2011. *De la gobernabilidad a la gobernanza: centralización o múltiples niveles de gobierno*. Quito: Ediciones Diagonal.
Federación Iberoamericana del Ombudsman. 2007. *V Informe sobre derechos humanos: sistema penitenciario*. Madrid: Trama editorial
Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas, Conceptos, Teorías y Método*s. Quito: Editorial Arthropos.
Foucault, Michel. 2002. *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*. Buenos Aires: Siglo xxi editores.
Gallup. 2023. *Global Law and Order 2023*. Washington D.C.: Gallup World Headquarters. https://n9.cl/gt0c4
García Magariño, Sergio. 2016. *La Gobernanza y sus enfoques*. Madrid: Delta Publicaciones.
Garzón, Juan Carlos, María Victoria Llorente y Manuela Suárez. 2018. "¿Qué hacer con la reincidencia delincuencial? El problema y sus posibles soluciones". *Notas estratégicas* 4: 5-7. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. ISBN: 978-958-59924-4-3.
Gibbs, Jack. 1975. "Crime, Punishment, and Deterrence". *The Southwestern Social Science Quarterly* 48: 515–30. http://www.jstor.org/stable/42867909.
Gil Villa, Fernando. 2019. "La función social punitiva en Iberoamérica. Circunstancias globales y locales". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 24: 10-25. dx.doi/10.1714//urvio.24.2019.3762
Goetschel, Ana María. 2019. *Moral y orden: La delincuencia y el castigo en los inicios de la modernidad en Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
Grohmann, Pascal y Peter Feindt. 2024. "The importance of calibration in policy mixes: Environmentalpolicy integration in the implementation of the EuropeanUnion's Common Agricultural Policy in Germany (2014–2022)". *Environmental Policy and Governance* 34. DOI: 10.1002/eet.2052
Hernandez-Luis, Alejandro. 2019. "El diseño de políticas". En *El diseño de políticas públicas para el desarrollo*, editado por Guillaume Fontaine, 47-86. Caracas: Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela.

Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. *The tools of government in the digital age*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
Hood, Christopher. 1983. "The Tools of Government". En *Journal of Public Policy*, editado por Anthony Bertelli y Valentina Mele,153-162. Londres: Cambridge University Press.
Howlett, Michael and Benjamin Cashore. 2020. "Public policy: definitions and approaches". En *A Modern Guide to Public Policy*, editado por Giliberto Capano y Michael Howlett, 10-21. Northampton. Edward Elgar Publishing.
Howlett, Michael and Jeremy Rayner. 2018. "Coherence, congruence and consistency in policy mixes". En *Routledge Handbook of Policy Design*, editado por Michael Howlett e Ishani Mukherjee, 389-403. Nueva York: Routledge.
Howlett, Michael. 2009. "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design". *Policy Design* 42: 73-89. https://www.jstor.org/stable/40270982
—. 2012. "The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making". *International Political Science Review* 33(5): 539-555. https://doi.org/10.1177/0192512112453603
—. 2019. *The Policy Design Primer: Choosing the Right Tools for the Job*. Londres: Routledge.
—. 2020. "Policy Instruments: Definitions & Approaches". En *A Modern Guide to Public Policy*, editado por Giliberto Capano y Michael Howlett, 165-177. Northampton: Edward Elgar Publishing.
Hupe, Peter and Michael Hill. 2006. "The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. Handbook of Public Policy" En *Handbook of Public Policy*, editado por Guy Peters y Jon Pierre, 13-30. Londres: Sage Publications Ltd.
Hurtado Arroba, Edison. 2017. "Ajuste y desbarajuste: la implosión de Alianza País y el recambio político en Ecuador". *Ecuador Debate 101*: 7-21. ISNN: 2528-7761.
Informe de Hacinamiento. 2023. Elaborado a partir de los registros administrativos del SNAI. Quito: SNAI.
Jaitman, Laura y Iván Torre. 2017. "Los costos del encarcelamiento". En *Los costos del crimen y la violencia*. Nueva York: BID.
Kooiman, Jan 2003. *Governing as Goverance*. Londrés: Sage Publications Ltd
Larco Chacón, Carolina. 2011. "Visiones penales y regímenes carcelarios en el Estado Liberal de 1912 a 1925". Tesis de doctorado, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. http://hdl.handle.net/10644/3013
Larco Chacón, Carolina. 2019. "Historia de las prisiones en Ecuador (1874-1980)". En *Historia de las Prisiones Sudamericanas: Entre experiencias locales e historia comparada (siglos XIX y XX*), editado por José Daniel Cesano, Jorge A. Núñez y Luis Gonzales Alvo. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.
Larrea, Gustavo. 2011. "Del 30-S a la inflexión del gobierno de Correa". *La Tendencia, revista de análisis político*: 38-42. https://acortar.link/GF219O
Lascoumes, Pierre and Patrick Le Galès. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance* 20: 1-21. http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x
Lasswell, Harold. 1951. "Policy Orientation". En *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, editado por Daniel Lerner and Harold Dwight Lasswell, 79-104. Stanford: Stanford: University Press.

Le Galès, Patrick. 2022. “Policy instrumentation with or without policy design”. En *Research Handbook of Policy Design*, editado por Guy Peters y Guillaume Fontaine, 88-103. Cheltenham : Edward Elgar Publishing.
Leong, Ching y Michael Howlett. 2022. “Policy Learning, Policy Failure, and the Mitigation of Policy Risks: Re-Thinking the Lessons of Policy Success and Failure”. *Administration & Society* 54: 1211-1425. http://dx.doi.org/10.1177/00953997211065344
Ley Orgánica del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas. 2015. Registro Oficial Suplemento 615, 26 octubre. https://bitly.ws/3fLIL
Lupu, Noam, María Rodríguez y Elizabeth Zechmeister,. 2021. *El pulso de la democracia*. Nashville: LAPOP.
McConnell, Allan. 2015. “What is policy failure? A primer to help navigate the maze”. *Public Policy and Administration* 30: 221-242. https://doi.org/10.1177/0952076714565416
MCDS (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social). 2012. *Eloy Alfaro: Pensamiento y Políticas Sociales*. Quito: Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. https://bitly.ws/3f8xD
Mejías, Sonia. 2022. *¿Por qué América Latina es la región más violenta del mundo*? Madrid: Prosegur Research.
Miles, Matthew B., A. Michael Huberman, y Johnny Saldaña. 2020. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*. California: SAGE Publications.
Ministerio de Economía y Finanzas. 2018. *Plan de Prosperidad 2018-2021*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas. https://bitly.ws/3gLm7
—. 2024. *Ejecución Presupuestaria Desagregada por Grupo*. Quito: Ministerio de Economía y Finanzas. https://n9.cl/qj521
Ministerio de Gobierno. 2021. *Homicidios Intencionales Ecuador - 2021*. Quito: Ministerio de Gobierno. https://n9.cl/qkgzf
Ministerio de Justicia. 2009. *Informe final de Rendición de Cuentas* 2009. Quito: Ministerio de Justicia.
Ministerio de Salud Pública. 2013. *Plan Nacional de Prevención Integral de Drogas 2013-2017*. Quito: Ministerio de Salud Pública. https://bitly.ws/3fLhW
Ministerio del Interior. 2016. *Seguridad Ciudadana en Cifras – Homicidios dolosos a nivel nacional*. Quito: Ministerio del Interior. https://bitly.ws/3fFkA
Minteguiaga Analía. 2007. “La política social del gobierno de Rafael Correa”. *La Tendencia. Revista de Análisis Político*. Quito: FES-ILDIS, 1(6): 56-62. ISSN: 13902571
Moncayo, Edmundo. 2019. “Entrevista a Edmundo Moncayo sobre la situación del sistema carcelario”. Video de Youtube, 15m 59s, 22 julio. https://bitly.ws/3gXsT
Moreno Torres, Aurora. 2019. “El delito como castigo: las cárceles colombianas”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 24: 134-149. dx.doi/10.1714//urvio.24.2019.3778
Moreta, Andrés. 2018. “El Acto Administrativo en el Código Orgánico Administrativo | COA”. Video de Youtube, 5:45, 19 de junio. https://n9.cl/quf0l
Matthews, Roger. 2011. “Una propuesta de reforma para las prisiones en Latinoamérica”. *Política Criminal* 6: 296-338. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-33992011000200003
Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). 2011. El sistema penitenciario”. *Manual de instrucción para la evaluación de la justicia penal.* https://bitly.ws/34QM5
Oficio No. STPE-2019-0552-OF. 2019. Aprobado en sesión ordinaria por la Secretaría Técnica Planifica Ecuador, del 25 de noviembre. https://n9.cl/qoz0b

OHCHR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2004. *LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS PRISIONES*. Ginebra: Publicación de las Naciones Unidas. ISBN: 92-1-354079-5

Organización de los Estados Americanos. 2011. *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.* Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. https://bitly.ws/XRfM

Ospina Peralta, Pablo. 2013. "El proyecto político de la revolución ciudadana: líneas maestras". *Comité Ecuménico de Proyectos CEP*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. http://hdl.handle.net/10644/3223

O'Toole, Laurence y Kenneth Meier. 2011. *Public Management: Organizations, Governance and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Paley, Dawn Marie. 2018. *Capitalismo antidrogas. Una guerra contra el pueblo*. Ciudad de México: Libertad Bajo la Palabra

Peters, B. Guy. 2000. "Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps". En *Journal of Public Administration Research and Theory*, 35-47. Oxford: Oxford University Press.

—. 2016. "Institutionalism and Public Policy". En *Contemporary Approaches to Public Policy; Theories, Controversies and Perspectives*, editado por Guy Peters y Philippe Zittoun, 57-72. Londres: Palgrave Macmillan.

—. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Peters, Guy y Jon Pierre. 2000. *Governance, Politics and State*. Londres: Palgrave Macmillan.

Plan Nacional de Desarrollo. 2007. Aprobado en sesión de 05 de noviembre de 2007, mediante Resolución No. CNP-001-2007. https://acortar.link/WQ7afY

Plan Nacional de Desarrollo. 2017. Aprobado en sesión del 22 de septiembre de 2017, mediante Resolución N.º CNP-003-2017. https://acortar.link/GLNFUu

Pontón Cevallos, Jenny, y Andreina Torres. 2007. "Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas". *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 1: 55-73. http://hdl.handle.net/10469/1399

Pontón, Daniel. 2022. "Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo*". Revista de Ciencias Sociales y Humanas UNIVERSITAS* 37: 173-199. https://doi.org./10.17163/uni.n37.2022.07

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. 1990. Adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111 del 14 de diciembre. https://bitly.ws/3fBtw

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo .2013. *Informe Regional de Desarrollo 2013-2014*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo. https://bitly.ws/3fKN3

Registros del Total de la Población Penitenciaria. 2019. Elaborado a partir de los registros estadísticos del SNAI. Quito: SNAI.

Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. 2020. Resolución No. SNAI-SNAI-2020-0031-R, 30 julio. https://n9.cl/9w699

Rettberg, Angélika. 2020. "Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos". *Revista de Estudios Sociales* 73: 2-17. https://doi.org/10.7440/res73.2020.01

Rivera Vélez, Fredy. 2006. "Las formas de una guerra amorfa: drogas, democracia y derechos humanos en Ecuador". *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 20: 14-24. Quito: Flacso Ecuador. ISSN: 1390-1249

Rodríguez Escobedo, Francisco José. 2021. *Políticas públicas y su focalización a programas públicos del sector social*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Rodríguez, María. 2015. *Hacinamiento Penitenciario en América Latina: Causas y Estrategias para su Reducción*. Ciudad de México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos Periférico Sur.

Romero Mirana, Alejandro. 2019. “Prisionización: estructura y dinámica del fenómeno en cárceles estatales del sistema penal chileno”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 24: 45-58. dx.doi.org/10.17141/urvio.24.2019.3791
Salvatore, Ricardo y Carlos Aguirre. 2017. “El nacimiento de la penitenciaria en América Latina veinte años después”. *Revista de Historia de las Prisiones* 4: 7-42. ISSN: 2451-6473.
Sandoval Barros, Ricardo. 2010. *Utilitarismo clásico en la teoría política contemporánea*. Barranquilla Colombia: Universidad del Norte.
Schneider, Anne y Helen Ingram. 1990. “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, En *The Journal of Politics*. Editado por Vera Troeger, 510-529. Chicago: The University of Chicago Press.
Secretaría Nacional de Comunicación. 2015. Resumen del Enlace Ciudadano No 411. https://bitly.ws/3fLiY
Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas. 2013. Resolución 001 CONSEP-CO-2013, 21 de mayo. https://bitly.ws/3fMkR
Sewerin, Sebastian. 2020. “Understanding complex poicy mixes: conceptual and empirical challenges”. En *A Modern Guide to Public Policy*, editado por Giliberto Capano y Michael Howlett, 191-202. Northampton: Edward Elgar Publishing.
Sierra Rodríguez, Javier. 2012. *Manual de Sistemas Penitenciarios de la Unión Europea*. Murcia: Universidad de Murcia.
SNAI (Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores). 2019. *Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional. Informe de elaboración de la política pública*. Quito: SNAI. https://bitly.ws/3gXuT
—. 2019. *Informe de Rendición de Cuentas.* Quito*:* SNAI. https://n9.cl/0fc7a
—.2020. *Informe de Rendición de Cuentas.* Quito: SNAI. https://n9.cl/xjuqc
—.2021. *Indicadores PND 2021.* Quito: SNAI. https://n9.cl/mp734
—. 2021. *INFORME DE AVANCE DE PROYECTOS DE INVERSIÓN JULIO 2021.* Quito: SNAI. https://n9.cl/ivp44
—.2021. *Informe de Rendición de Cuentas*. Quito: SNAI. https://n9.cl/iyduc
Tijoux, María Emilia. 2006. “Cárceles para la tolerancia cero: clausura de pobres y seguridad de ciudadanos”. *Revista del Centro de Investigación y Difusión Poblacional* 16: 181-194. Viña del Mar: Red Última Década. ISSN: 07172877
Trajtenberg, Nicolás y Olga Sánchez de Ribera. 2018. “Violencia en instituciones penitenciarias – definición, medición y explicación del fenómeno”. *Revista de Ciencias Sociales* 45: 147-175. http://dx.doi.org/10.26489/rvs.v32i45.6
Unda, Mario. 2020. “LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA ENTRE EL “RETORNO” Y LOS DESBORDES POPULARES”. En *ANTOLOGIA DE LA DEMOCRACIA ECUATORIANA 1979-2020*. Quito: Instituto de la Democracia - Consejo Nacional Electoral. https://bitly.ws/3ffuo
UNODC (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito). 1995. *TRABAJO PENITENCIARIO*. Nueva York: UNODC. https://n9.cl/mhc7f
—. 2010. *MEDIDAS RIVATIVAS Y NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD. El sistema penitenciario.* Nueva York: UNODC. https://n9.cl/n6jiv
—. 2013. *Reforma penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento en el contexto Latinoamericano*. Nueva York: UNODC. https://n9.cl/0uawde
—. 2015. *Manual Seguridad Dinámica e Inteligencia Penitenciaria*. Nueva York: UNODC. https://bitly.ws/34QMo
—. 2019. *Estudio Mundial sobre el Homicidio*. Viena: UNODC. https://n9.cl/td2dc
—. 2023. *Global Report on Cocaine*. Viena: UNODC. https://n9.cl/3zo5j

Vázquez Mejías, Ainhoa. 2018. “Estados Unidos en guerra contra las drogas: la mirada de la narcoliteratura”. *Revista Estudios Avanzados* 29: 138-152. ISSN 0718-5014

Velandia Montes, Rafael. 2017. *Del populismo penal a la punitividad: la política penal en Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Veselý, Arnošt. 2024. “Policy Calibration and Policy Acceptability: Assumptions, Evidence, and Practical Implications”. En *Policy Design and Practice*, 1–15. doi:10.1080/25741292.2024.2342098.

Vilalta, Carlos y Gustavo Fondevila. 2019. “Populismo Penal en América Latina: Las dinámicas de Crecimiento de la Población Carcelaria”. *Nota Estratégica 32*: 1-9. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé.

Wright. Valerie. 2010. *Deterrence in Criminal Justice Evaluating Certainty vs. Severity of Punishment*. Washington: The Sentencing Project.

Wu, Xun, M. Ramesh y Michael Howlett. 2020. “Policy resources, capacities and capabilities”. En *A Modern Guide to Public Policy*, editado por Giliberto Capano y Michael Howlett, 178-190. Northampton: Edward Elgar Publishing.

Yin, Robert. 2018. *Case Study Research and Applications: Design and Method.* Londres: Sage Publications.

Žižek, Slavoj. 2009. *Sobre la Violencia. Seis reflexiones marginales*. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica SA

Anexos

Anexo 1. Modelo de entrevista semiestructurada 1

Tabla A1.1. Preguntas del primer cuestionario

¿Cómo definiría la relación entre el Estado y el SNAI?
¿Cómo describirías la cultura de la institución? ¿Es una cultura participativa o jerárquica? ¿Se fomenta la participación de los empleados en la toma de decisiones o más bien se impone las reglas de comportamiento desde los cargos más altos?
¿Cuáles son los valores que persigue la institución?
¿Hay un código de conducta que los trabajadores del SNAI tenga que asumir cuando se unen a la institución?
¿Cómo se toman las decisiones importantes en el SNAI?
¿El SNAI trabaja en conjunto con otras instituciones? ¿Cuáles? ¿Cómo se realiza esa comunicación?
¿Si tuvieras que describir el modelo de gestión cómo lo harías? ¿Por qué?
¿Si pudieras cambiar algo en el modelo de gestión qué sería? ¿Por qué?
Desde su perspectiva ¿Cuál es el problema más importante que afronta el SNAI? ¿Por qué
¿En virtud de los problemas actuales con las bandas del crimen organizado se han llevado a cabo estudios sobre los motivos que hacen que determinados grupos tengan una presencia predominante en las prisiones?

Elaborado por el autor.

Anexo 2. Modelo de entrevista semiestructurada 2

Tabla A2.1. Preguntas del segundo cuestionario

¿Cómo es el ambiente en el sistema penitenciario?
¿Con qué frecuencia ocurren situaciones de violencia? ¿Cuáles son las formas de violencia más comunes o frecuentes?
¿Por qué se suscitan la violencia en las cárceles?
¿Qué responsabilidad tiene el Estado en medio de las crisis del sistema penitenciario?
¿Qué medidas deberían tomarse para mitigar los efectos de la violencia? ¿Qué medidas efectivamente se han tomado para frenar las masacres?
¿Qué tol tienen las personas privadas de libertad autoorganizadas? ¿Cómo influyen en la situación de violencia? ¿Ellos se disputan el control efectivo de las cárceles?

¿Por qué la información respecto a las cárceles es limitada y en muchos casos inexistente?
¿Los recursos que reciben del Estado central se están invirtiendo efectivamente en programas e rehabilitación social y en mejora a las condiciones de habitabilidad?
Desde su perspectiva ¿Las leyes son suficientes, se necesitan más, menos o mejores? ¿Qué cambios haría respecto a la legislación vigente?
¿Existe un organigrama en el sistema penitenciario? ¿Qué aspectos de esa estructura organizacional funcionan bien y qué aspectos no lo hacen? ¿Qué cambios deberían introducirse al respecto?

Elaborado por autor.

Anexo 3. Detalle de personas entrevistadas

Tabla A3. 1. Aportes de las personas entrevistadas por tema

Identificación	Funciones	Género	Percepciones	Sugerencias
Entrevistado 1	Evaluar el cambio de régimen de penas de los privados de libertad a nivel nacional	Femenino	"El odio del entonces presidente, actuó en desmedro de la institución penitenciaria y eso lo impulsó a desmantelar todo lo que hizo su antecesor"	"Una política pública de Estado, claramente proyectada a corto, mediano y largo plazo. Que incluya un programa de reinserción laboral, donde al ppl se le dé su preparación académica, su tratamiento de rehabilitación"
Entrevistado 2	Inspeccionar y elaborar informes sobre las condiciones de privación de libertad	Femenino	"El paso de Misterio completo con estructura a un Servicio desmanteló la institucionalidad que había y el conocimiento experto que se había consolidado durante una década de existencia del Ministerio"	"El delincuente no nace delincuente, la justicia a la que se somete debe ser una justicia restaurativa. Entonces, eso sería bueno, nuevamente dar el giro a esto, retomar esa institucionalidad que garantice derechos de manera efectiva"
Entrevistado 3	Investigar las condiciones del sistema penitenciario en clave académica	Masculino	"Todo se reduce a una cuestión de voluntad para hacer las cosas"	"Todo lo que se debe hacer esta escrito en instrumentos internacionales, solo hay que seguirlo con la debida diligencia"
Entrevistado 4	Supervisar de manera integral y gestión de recursos de los de los centros de privación de libertad a su cargo	Masculino	"Históricamente en el Ecuador para el Estado, los gobiernos, el presidente y la república siempre ha sido el SNAI como la última rueda del coche. Es decir, no han dado una tensión	"Desde el gobierno nacional y desde el legislativo el SNAI debe ser autónoma y que el diseño de la política pública debe contar con una amplia participación de los actores involucrados"

			prioritaria como dice la Constitución”	
Entrevistado 5	Planificar, evaluar e implementar los programas sociales para los privados de libertad	Femenino	“El Estado no tiene el control de las cárceles para nada, en el tiempo que estuve ahí pude ver que los que tenían el control eran las mismas personas privadas de la libertad, sino es el tema de que son los grupos delictivos que están bien encarnados de los centros de privación de libertad”	“Hay que aprobar leyes para la gente que no tiene remedio, delincuentes que les da igual que los maten o se mueran ellos mismos. Hay personas que ya no tienen rehabilitación y muchas de esas personas lideran estos grupos y así reclutan a ppls y al salir siguen reclutando jóvenes”
Entrevistado 6	Procurar el manteamiento del orden interno de las prisiones.	Masculino	“Deberían poner delante la institución a personas que hayan estudiado los principios de la criminología y los perfiles de los privados de libertad para que ellos tengan posibilidades reales afuera cuando estén libres”	“El primer paso sería darle autonomía a la institución, ahora mismo el SNAI depende directamente del ejecutivo. La solución es una cuestión de voluntad. Nada de esta institucionalidad funciona todo hay que quemarlo y volverlo a hacer desde el principio”
Entrevistado 7	Inspeccionar y elaborar informes sobre las condiciones de privación de libertad	Femenino	“El Estado ha perdido el control de las cárceles, hoy es tierra de nadie”	“Hay que recuperar el conocimiento perdido y volver a institucionalizar los procesos de rehabilitación que existían antes”

Elaborado por el autor.