

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2023-2024

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

LA FALLA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REHABILITACIÓN SOCIAL EN EL
ECUADOR

Izquierdo Narváez Cielo Romina

Asesor: Hernández Luis Osmel Alejandro

Lectora: López Gomezcoello Liz Alexandra

Quito, marzo de 2025

Epígrafe

La prisión es el único lugar en el que el poder puede manifestarse en forma desnuda, en sus dimensiones más excesivas y justificarse como poder moral.

- Michel Foucault.

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos	10
Introducción	11
Capítulo 1. Problema de Rehabilitación Social	15
1.1. América latina.....	17
1.2. Nivel nacional.....	20
Capítulo 2. Marco Analítico e Identificación del Problema de Rehabilitación Social	24
2.1. Marco analítico	24
2.2. Hipótesis	31
Capítulo 3. Instrumentos de la Política Pública de Rehabilitación Social del Ecuador 2017-2021	32
3.1. Instrumentos NATO	32
3.2. Análisis de Instrumentos de Puesta en Agenda	32
3.2.1. Instrumento de nodalidad.....	32
3.2.2. Instrumento de autoridad	34
3.2.3. Instrumento de tesoro.....	35
3.2.4. Instrumento de organización.....	38
3.3. Análisis de los instrumentos de Formulación.....	39
3.3.1. Instrumento de nodalidad.....	39
3.3.2. Instrumento de autoridad	40
3.3.3. Instrumento de tesoro.....	43
3.3.4. Instrumento de organización.....	46
Capítulo 4. Congruencia de la Política Pública de Rehabilitación Social	48
Conclusiones y Recomendaciones	51
Referencias	54

Anexos	57
Anexo 1. Instrumentos NATO: Puesta en Agenda.....	57
Anexo 2. Instrumentos NATO: Formulación	59

Lista de ilustraciones

Tabla

Tabla 1.1. Ejecución presupuestaria del SNAI 2019 – 2021	18
Tabla 3.1. Decretos ejecutivos 2018 - 2021	40
Tabla 3.2. Presupuesto para el sistema de rehabilitación social del plan de acción.....	44

Gráficos

Gráfico 1.1. N° de fallecimientos en Centro de Privaciones de Libertad por amotinamientos 2010 – 2021	22
Gráfico 3.1. Balance de inversiones sociales: prisiones vs educación en Ecuador.....	37
Gráfico 3.2. Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2017 – 2018.....	44
Gráfico 3.3. Ejecución Presupuestaria del SNAI 2019 – 2021	46

Lista de abreviaturas y siglas

PPL Personas Privadas de la Libertad.

CDH Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos.

SNAI Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores.

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Cielo Romina Izquierdo Narváez, autora de la tesis titulada “La falla de la Política Pública de rehabilitación social en el Ecuador”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, 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

Cielo Romina Izquierdo Narváez

Resumen

Entre 2017 y 2021, el gobierno de Lenín Moreno impulsó una reducción del tamaño del Estado bajo un enfoque neoliberal, lo que afectó la capacidad de gestión pública y debilitó la atención en sectores clave. Esta reducción de recursos e institucionalidad impactó significativamente en la política de rehabilitación social, lo que se reflejó en el aumento de la violencia dentro de los centros penitenciarios y en la reincidencia delictiva de los ex privados de libertad. Durante este período, las cárceles ecuatorianas fueron escenario de frecuentes amotinamientos y enfrentamientos violentos, resultando en un alarmante número de muertes, lo que evidenció el colapso del sistema penitenciario y la falta de estrategias efectivas para la reinserción social.

Ante esta problemática, la presente investigación se enfoca en analizar la política pública de rehabilitación social en Ecuador desde un enfoque realista, con el objetivo de comprender los factores que limitan su eficacia. Para ello, se examinan las etapas de puesta en agenda y formulación de políticas, siguiendo el marco analítico del diseño de políticas públicas. Este análisis permite identificar las principales falencias estructurales que han impedido una implementación efectiva de los programas de rehabilitación en el país.

Los resultados evidencian que el deterioro del sistema de rehabilitación social responde a varios factores interrelacionados. En primer lugar, la falta de asignación de recursos suficientes ha limitado la implementación de programas efectivos dentro de los centros penitenciarios, reduciendo las oportunidades de capacitación, educación y reinserción laboral para los internos. En segundo lugar, la debilidad institucional ha impedido una adecuada gestión de la población carcelaria y ha dificultado la ejecución de políticas sostenibles en el tiempo.

Además, la resistencia de grupos de interés, tanto dentro como fuera del sistema penitenciario, ha obstaculizado la implementación de reformas necesarias, mientras que factores externos, como la influencia del crimen organizado y la falta de coordinación interinstitucional, han agravado la crisis.

Como resultado de estas deficiencias, el sistema de justicia penal ecuatoriano enfrenta una crisis profunda, caracterizada por una alta tasa de reincidencia delictiva y un aumento de la violencia dentro de las cárceles. La falta de intervención estatal efectiva ha convertido a los

centros penitenciarios en espacios de control del crimen organizado, en lugar de instituciones orientadas a la rehabilitación y reinserción social.

En conclusión, la ausencia del Estado en la gestión de la rehabilitación social ha exacerbado la crisis del sistema penitenciario en Ecuador. La falta de recursos, la debilidad institucional y la influencia de grupos de interés han limitado la efectividad de las políticas públicas en este ámbito, contribuyendo a la reincidencia delictiva.

Es imperativo que el Estado adopte medidas urgentes para fortalecer los programas de rehabilitación social, destinando recursos adecuados y promoviendo una gestión más eficiente e integral del sistema penitenciario, con el fin de reducir la violencia carcelaria y mejorar las oportunidades de reinserción para los ex privados de libertad.

Agradecimientos

Al concluir la presente tesina, deseo expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas que, de manera directa o indirecta, han contribuido a la realización de este trabajo.

En primer lugar, extiendo mi gratitud al Msc. Iván Ruiz, cuya orientación, paciencia y conocimientos han sido fundamentales para el desarrollo de esta investigación. Su compromiso y valiosas sugerencias han enriquecido significativamente este estudio.

Asimismo, agradezco a las entidades públicas, quienes me han proporcionado las herramientas y conocimientos esenciales que hicieron posible la culminación de este trabajo.

A Hernán Gallegos, compañero de estudio, a quien expreso mi reconocimiento por su apoyo constante, su disposición para compartir ideas y su motivación inquebrantable, factores que han sido clave en este proceso.

A mi familia y amigos cercanos, le debo un agradecimiento especial por su incondicional respaldo, paciencia y confianza en mí. Su aliento y comprensión han sido pilares fundamentales en mi crecimiento académico y personal.

Finalmente, quiero reconocer a todas aquellas personas que, de alguna manera, han contribuido a la materialización de esta tesina. Su ayuda y acompañamiento han sido invaluable para alcanzar este logro.

Introducción

La integración social de personas que han sido condenadas por diferentes motivos y circunstancias, constituye un elemento fundamental en cualquier sistema de justicia penal que se enfoque en la disminución de la reincidencia delictiva mediante la integración social y psicológica de los privados de la libertad. Sin embargo, en los campos de la prevención del delito y la justicia penal se hace referencia a las distintas formas de intervención y programas individuales diseñados para prevenir la participación en actividades delictivas.

Bajo este enfoque, las intervenciones de integración social constituyen esfuerzos colaborativos entre los diversos actores del sistema judicial, en asociación con entidades sociales, organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas, comunidades y familias de los infractores, con la finalidad de respaldar la integración social de individuos en riesgo de cometer delitos o reincidir en la delincuencia.

A pesar de su vital importancia, las políticas públicas diseñadas para la rehabilitación social enfrentan obstáculos considerables, especialmente en lo que respecta a deficiencias institucionales. Estas deficiencias pueden manifestarse de diversas maneras, desde la fragmentación de las instituciones hasta la carencia de recursos y capacidades adecuadas para implementar programas eficaces.

Esta situación está estrechamente ligada a la percepción arraigada de las prisiones como lugares destinados a apartar de la sociedad a aquellos que han infringido la ley, en lugar de considerarlas como entornos donde los individuos tienen la oportunidad de rehabilitarse y desarrollar habilidades que faciliten su reintegración en la sociedad.

Conforme a lo mencionado por Schuster (2017), la situación en las cárceles de América Latina es crítica. La violación de los derechos fundamentales de los privados de la libertad conduce a disturbios y revueltas, llevando a una preocupación generalizada debido a la falta de propuestas políticas de reforma para abordar esta problemática. Es por ello, que, las entidades defensoras de los derechos humanos han reportado condiciones sumamente preocupantes en relación al sistema penitenciario de América Latina.

El desequilibrio mencionado ha dado lugar a un deterioro progresivo de las condiciones de vida en los centros penitenciarios, denotando que el deterioro que se presenta en la rehabilitación social no se limita únicamente al hacinamiento, la escasez de recursos básicos como agua y alimentos de calidad insuficiente, así como a problemas de higiene, sino que

también se extiende a una reducción de la seguridad debido a la carencia de guías penitenciarios, sistemas de vigilancia adecuados y programas efectivos de rehabilitación, entre otros factores relevantes.

En este contexto, los incrementos en disturbios, actos de violencia intramuros y revueltas son resultado tanto de las demandas de los privados de la libertad por mejoras en su situación como, de los privados de la libertad que se encuentran en medio de conflictos entre pandillas y grupos delictivos que controlan los mercados ilícitos que surgen dentro de las instituciones penitenciarias (Schuster 2017).

Dado que el problema en mención, se reconoce como un desafío público complejo y con múltiples dimensiones, se requiere abordarlo mediante la teoría realista desde la puesta en agenda hasta su implementación, con la finalidad de determinar la causa y las causas que permiten una falla en la implementación de la Política Pública de Rehabilitación Social.

Cabe resaltar, que, el debate sobre el propósito de la política penitenciaria va más allá de las fronteras estatales y se concentra principalmente en el ámbito supranacional. No obstante, la determinación de reformar los sistemas vigentes está estrechamente ligada a los factores contextuales y políticos específicos de cada Estado en particular.

El desafío es altamente complejo, dado que los líderes políticos enfrentan una presión significativa para abordar las demandas ciudadanas de mayor seguridad y aplicación de penas de prisión. Sin embargo, la efectividad de la cárcel como instrumento para enfrentar la criminalidad se ha visto socavada, debido a la percepción como un medio de castigo y disuasión del delito. Además, la institución penitenciaria no logra evitar la perpetuación de delitos, como lo demuestra el hecho de que el 23,8% de los presos en la región afirma tener conocimiento de actividades delictivas llevadas a cabo fuera de la prisión, pero coordinadas desde su interior (Primicias 2023).

En Ecuador, la reestructuración del sistema penitenciario se llevó a cabo dentro del contexto de una reforma política e institucional más amplia durante la administración de Lenin Moreno (2017-2021). Durante este período, se implementaron cambios en la política de rehabilitación social, que abarcaban ajustes en los instrumentos gubernamentales, como la creación y clausura de entidades estatales, escasa asignación de recursos financieros, poca adecuación en la infraestructura de los centros de rehabilitación social y la creación y eliminación de la legislación pertinente del sector.

La violencia intra carcelaria ha surgido en diversos centros penitenciarios, registrándose un total de 14 masacres que han cobrado la vida de 459 internos, identificándose de esta manera a 12 bandas que se disputan el dominio carcelario (Primicias 2023, 3).

A pesar de los intentos realizados por el gobierno de Lenin Moreno para mitigar la problemática en las cárceles del país, las prisiones han emergido como el escenario de mayor violencia en Ecuador, en donde el hacinamiento ha sido una de las principales causas para este problema; es por ello, que, de las 11 cárceles calificadas con alto riesgo, 7 de ellas tienen sobre población (Primicias 2023, 3).

En consecuencia de la problemática antes mencionada, cabe mencionar que, desde el año 2019, se han producido una serie de incidentes violentos dentro de las cárceles, como amotinamientos simultáneos ocurridos en las prisiones de Guayaquil, El Turi y Cotopaxi, que ocasionaron la muerte de alrededor de 79 PPL. Estos incidentes han llevado al presidente de la República del Ecuador a la emisión y declaración de estados de excepción a la rehabilitación social, debido a una "grave conmoción interna".¹

En este contexto, a través de diversos comunicados, la CIDH ha reafirmado que según sus Principios y Buenas Prácticas para la Protección de los Derechos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, los Estados tienen la responsabilidad ineludible de tomar medidas específicas e inmediatas para garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de quienes están bajo su custodia.

Sin embargo, como posible solución a la problemática, la inversión en programas de rehabilitación puede reducir los costos asociados con la criminalidad, como los gastos en justicia penal y el impacto en la productividad económica. Las políticas de rehabilitación social pueden ser parte de una estrategia más amplia de prevención del delito, que busca abordar las causas subyacentes de la criminalidad y reducir las tasas de reincidencia a través de intervenciones preventivas y de rehabilitación.

A través del significado de la reforma mencionada, este estudio busca contribuir a la comprensión de los elementos que causaron la falla de implementación de la política pública de Rehabilitación Social en el Ecuador para los años 2017-2021, periodo en el que se

¹ La profunda perturbación interna a nivel constitucional en Ecuador indica situaciones de extrema gravedad que representan una amenaza significativa para la plena realización de los derechos fundamentales, la estabilidad institucional, así como la seguridad y la cohesión social en la sociedad en su conjunto. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tales eventos suelen estar asociados con fenómenos como la violencia, la perturbación del orden público, los conflictos armados o eventos calamitosos.

realizaron supresiones a las instituciones estatales por parte del gobierno. Al hacer una comparación con la literatura, se destaca que los instrumentos de política son susceptibles a cambios constantes a lo largo del tiempo, influenciados por diversos factores. Es por ello, que, con la finalidad de dar una respuesta a la falla del diseño de la política pública en mención, se responderá la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los factores que explican la limitada eficacia de la política pública de rehabilitación social en Ecuador durante el periodo comprendido entre 2017 y 2021?

En tal virtud, y con el objetivo de proporcionar una respuesta asertiva a la interrogante planteada, se analizarán las siguientes actividades del diseño de políticas: puesta en agenda y formulación. Para evidenciar el proceso seguido en ambas actividades, se utilizará la taxonomía NATO, la cual permite clasificar los instrumentos en categorías analíticas que capturan los aspectos fundamentales de una política pública (Fontaine et al. 2023). Es relevante destacar que las entrevistas semiestructuradas, junto con el análisis de documentos técnicos y normativos, constituyen las técnicas empleadas para recopilar la información necesaria, lo que permite visualizar las relaciones entre los actores y los instrumentos planteados.

En consideración al interés investigativo, el enfoque teórico y la metodología detallada, el presente estudio se estructura en tres capítulos. El primer capítulo aborda la problemática de la rehabilitación social tanto en América Latina como en Ecuador. El segundo capítulo se mostrará el marco analítico y la hipótesis planteada como respuesta a la pregunta de investigación; seguido del capítulo tres, en el que se presenta el análisis de instrumentos, tanto de la puesta en agenda como de la formulación de la política. Finalmente, en el último capítulo, se centra en el análisis de resultados sobre la falla en la implementación de la política de rehabilitación social en el Ecuador.

Capítulo 1. Problema de Rehabilitación Social

En el contexto latinoamericano, la reintegración social tras la privación de libertad enfrenta una serie de desafíos singulares que dificultan el proceso de manera satisfactoria. Estos desafíos incluyen la alta incidencia de violencia, la arraigada corrupción en el sistema judicial y la escasez de recursos disponibles, entre otros obstáculos que los privados de la libertad deben superar al intentar reconstruir sus vidas después de cumplir una condena. Asimismo, la carencia de programas efectivos de reintegración y la discriminación social hacia los exconvictos contribuyen de manera significativa a la persistencia de altos niveles de reincidencia, alimentando un ciclo continuo de delincuencia y marginalización.

La insuficiente inversión en programas orientados a la formación laboral, la educación y la atención de la salud mental, junto con la discriminación en el acceso al empleo y la vivienda, agravan aún más esta situación. Esta complejidad se ve exacerbada por la falta de coordinación entre las entidades gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, resultando en un sistema fragmentado que no logra abordar de manera completa las necesidades de rehabilitación social y la resistencia de grupos de interés.

Por consiguiente, se podrá identificar una falla en la implementación de la política pública debido a la insuficiencia en la capacidad institucional, la escasez de recursos y la coordinación ineficaz entre los actores implicados. La deficiencia en la capacidad institucional, evidenciada por la carencia de competencias técnicas y administrativas en las entidades responsables de la ejecución, que puede conllevar a una implementación inadecuada.

Además, la falta de recursos financieros, humanos y materiales restringe la efectividad de las políticas de rehabilitación. Igualmente, la ausencia de coordinación entre las distintas agencias gubernamentales y actores no gubernamentales puede ocasionar duplicidades, ineficiencias y lagunas en la atención.

En el libro del autor Maruna se abordan dos modelos de rehabilitación social para los PPL, por un lado, según el primer enfoque se afirma que las intervenciones correccionales se estructuran de acuerdo a tres principios de rehabilitación para el tratamiento de los reclusos: a) el nivel de riesgo que representan para la sociedad, proponiendo que cuanto mayor sea el nivel de riesgo se debe aumentar la dosis o intensidad de tratamiento, b) el principio de necesidad que se centra en factores dinámicos que favorecen la criminalidad y finalmente c) la capacidad de respuesta que orienta sus esfuerzos en las intervenciones terapéuticas así como

otros tipos de intervención que tengan como finalidad los cambios necesarios en la vida de los PPL para que no continúen delinquir.

El modelo antes mencionado fue propuesto por Andrews y Bonta en el año 2003, mismo que, implica políticas relacionadas con la detección y gestión de riesgos, donde el enfoque se centra directamente en estimar el grado en que los individuos constituyen una amenaza para la comunidad y luego proponerse reducir o minimizar sus factores de riesgo de la manera más rentable (Maruna 2020, 6).

Por otra parte, el segundo enfoque es el modelo de buenas vidas propuesto por Ward y Stewart en 2003, que orienta sus esfuerzos enfocando las intervenciones basadas en las fortalezas de las personas privadas de libertad. Este enfoque propone que la promoción de bienes o metas específicas en el tratamiento de los delincuentes elimine automáticamente (o reduzca) los factores de riesgo dinámicos comúnmente abordados (o necesidades criminógenas) (Maruna 2020, 6).

El modelo de buenas vidas desarrolla su accionar en: a) la utilización de los valores primarios de un PPL en particular para el diseño de los programas de intervención, b) Se dota al recluso de las capacidades necesarias para el desarrollo de un mejor plan de vida según esos valores. En ese sentido se trabaja para la consecución de una vida mejor para el recluso que tenga como norte el logro de sus metas personales basado en torno a valores fundamentales del propio individuo.

Ciertamente la tarea de reinsertar a la sociedad a las personas que han cometido actos delictivos no es una tarea fácil ya que conlleva un proceso complejo que según el autor McNeill es inherentemente relacional ya que “las agencias “penitenciarias” necesitan esforzarse por corregir no a un individuo descarriado, sino -más a menudo- un conjunto de relaciones sociales rotas” (McNeill 2018, 18). El autor afirma que, en el momento en el que se comete un delito se rompen relaciones entre: las personas directamente involucradas, y entre el individuo, la sociedad civil y el Estado. Por lo tanto, se desgarran el tejido social y la tarea debe ser reconstruir la relación entre todas las partes involucradas sin individualizar las labores en los centros de rehabilitación social.

Finalmente comenta que a ese gran desafío se le “suman los problemas estructurales más amplios de nuestras sociedades y las presiones culturales que estos producen y reflejan, lo que puede hacer que la construcción de la paz social sea una tarea difícil” (McNeill 2018, 18). El

autor concluye desde su punto de vista que es hora de mirar más allá de la rehabilitación de las personas privadas de libertad y arreglar las relaciones rotas en lugar de arreglar personas rotas.

La reinserción de los PPL a la sociedad tiene dos componentes, por un lado, esta la labor que tienen los centros de rehabilitación social en cuanto a la influencia que se tiene con la pena en el individuo para el no cometimiento de delitos a futuro, es decir en la reincidencia del recluso. Por otra parte, se tiene la tarea que tiene el Estado en la generación de las oportunidades que se les brindan a los PPL para que puedan insertarse de una forma digna a la sociedad mediante la generación de empleo. Las investigaciones sugieren que el trabajo actúa como un amortiguador contra el delito y, más concretamente, contra la reincidencia, según Skardhamar y Telle citado en Duwe 2017,10).

El problema se vuelve más complejo ya que los PPL poseen antecedentes penales y muy a menudo un nivel educativo bajo lo que dificulta aún más la compleja labor de la reinserción a la sociedad mediante un trabajo debido a sus competencias y su historial delictivo, para abordar esa necesidad criminógena es decir que favorece la criminalidad, los sistemas penitenciarios alrededor del mundo ofrecen a los PPL programas de empleo y educativos al interno de los recintos para ayudar a los reclusos a subsanar su condición cuando salen de prisión, al respecto se señala que es más probable que los programas de empleo, tratamiento del abuso de sustancias, apoyo social y salud mental produzcan resultados positivos cuando brindan una continuidad de atención (o prestación de servicios) desde la prisión hasta la comunidad (Duwe 2017, 25).

1.1. América latina

Conforme a lo mencionado por Foucault (1975), la cárcel es el único sitio donde el poder puede exhibirse sin reservas, mostrando sus dimensiones más extremas y legitimándose como una autoridad moral. Esta coyuntura plantea un desafío intelectual que incita a una introspección sobre los mecanismos de institución y ejercicio del poder en el contexto penitenciario, así como sobre las ramificaciones de estas dinámicas no solo en la población carcelaria, sino también en la sociedad en su totalidad.

Sin embargo, el ideal de la rehabilitación social constituye un proceso destinado a proporcionar asistencia a individuos que han participado en conductas delictivas o problemáticas, con el fin de favorecer su reintegración positiva en la sociedad; teniendo como

principal función la de rehabilitar a los privados de la libertad mediante asistencias y programas educativos y de formación laboral hasta terapia psicológica, contando con respaldo comunitario y una adecuada supervisión en el proceso de rehabilitación, con el propósito de fomentar en los sujetos el desarrollo de habilidades y actitudes que les permitan llevar una vida productiva y acorde con la normativa legal vigente.

La crisis en las cárceles de América Latina representa una preocupación significativa que afecta a una considerable población de individuos privados de libertad en esta región; ya que, las instituciones penitenciarias se enfrentan a desafíos sustanciales y las condiciones en las que se encuentran los privados de la libertad suelen caracterizarse por el irrespeto a los derechos humanos. A continuación, se presenta la situación carcelaria en América Latina.

Tabla 0.1. Ejecución Presupuestaria del SNAI 2019 – 2021

Países	Capacidad
1. Haití	454,4%
2. Guatemala	367,2%
3. Bolivia	269,9%
4. Granada	233,8%
5. Perú	223,6%
6. Honduras	204,5%
7. República Dominicana	183,2%
8. Antigua y Barbuda	179,3%
9. Nicaragua	177,6%
10. Islas Vírgenes (EE.UU)	162,5%
11. Bahamas	161,7%
12. Brasil	146,8%

13. St. Kitts ans Nevis	144%
14. Paraguay	143,1%
15. Venezuela	143%
16. Guayana	142,4%
17. El Salvador	135,7%
18. Ecuador	133,2%

Elaborado por la autora con datos de World Prision Brief (2022, 3).

No obstante, el aspecto más notable del ranking no se limita únicamente al hecho de que la mayoría abrumadora de los países latinoamericanos superen ampliamente el 100% de la capacidad de sus prisiones. Como se evidencia en la tabla previamente mencionada, la tasa de ocupación alcanza entre dos y tres veces la capacidad establecida de los centros privados de la libertad tal y como lo menciona el informe de la CDH, que en el periodo comprendido entre 2000 y 2018, la población carcelaria a nivel mundial experimentó un aumento del 24%, en consonancia con el crecimiento demográfico general. No obstante, en América del Sur, este incremento ascendió al 175% (Smink 2021, 5).

En tal virtud y conforme a lo señalado por la World Prison Brief, es responsabilidad de los poderes gubernamentales asegurar la integridad física y psicológica de los individuos privados de libertad mediante la implementación de condiciones de existencia que sean tanto dignas como humanitarias; así como facilitar el acceso a servicios médicos y terapéuticos adecuados.

No obstante, el entorno penitenciario se ve enfrentado a desafíos sustanciales en lo que respecta al abordaje de las problemáticas de salud, particularmente debido a que aquellos que son admitidos en dichos establecimientos comúnmente presentan una carga de enfermedades desproporcionadamente elevada. Es por ello que las instituciones correccionales, con frecuencia caracterizadas por su superpoblación y la escasez de recursos, no están en posición de proporcionar un contexto propicio para el mantenimiento de la salud ni para el suministro de los servicios médicos requeridos (Heard 2019, 6).

Para la mayoría de los países latinoamericanos el costo de mantener a los PPL es muy alto ya que el Estado no alcanza a cubrir las necesidades básicas de las carteras ministeriales y por ende de la población en general, al respecto la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito señala que en países de ingresos bajos y medios, los responsables de las políticas a veces dudan en ofrecer a los delincuentes asistencia y servicios que ni siquiera están al alcance de los ciudadanos comunes. Se trata, en efecto, de una cuestión complicada y, a menudo, de una decisión difícil (UNODC 2018, 19).

Por tanto, si bien cada país enfrenta dificultades específicas en cuanto a la rehabilitación se refiere, existen una serie de elementos recurrentes que explican este fenómeno a nivel regional, como son: 1) la administración de la justicia penal, 2) Uso excesivo de la prisión preventiva, 3) Problema del menudeo de drogas, 4) Presencia de bandas, y 5) Falta de medidas preventivas contra el crimen (Smink 2021, 4).

1.2. Nivel nacional

En el caso ecuatoriano es evidente que la administración de la justicia penal es un factor determinante en cuanto a la rehabilitación de los PPL, existen deficiencias notorias en el marco ecuatoriano que resultan relevantes para la investigación ya que se apunta a dos falencias específicas de la justicia: su lentitud y su “uso excesivo de la prisión preventiva”. (Smink 2021, 10). Es por este motivo que existe una falla de envergadura en la administración de justicia en el Ecuador que solo acrecienta los índices de sobrepoblación carcelaria. En primera instancia dilata los procesos judiciales de la mayoría de la población carcelaria y en segunda instancia dota de un carácter incrementalmente punitivo al sistema de justicia ecuatoriano.

Existen elementos que justifican los retrasos procesales penales en el Ecuador y que compromete en gran medida el funcionamiento del sistema de justicia, entre ellos se encuentran aspectos como la sobrecarga de trabajo en jueces y fiscales, junto a la carencia de recursos materiales y tecnológicos, constituye una de las principales causas de los retrasos procesales en el sistema penal ecuatoriano (*Ensayos Penales*, Corte Nacional de Justicia, 13, 2021, pág. 45). Así mismo existe una burocracia galopante que entorpece en gran medida el accionar de la justicia en el país, al respecto se señala que la burocratización excesiva de los procedimientos judiciales ralentiza las etapas del proceso penal, afectando el cumplimiento del plazo razonable (*Ensayos Penales*, Corte Nacional de Justicia, 13, 2021, 48). Estos dos

elementos constituyen en el caso ecuatoriano los pilares que socavan el buen funcionamiento del sistema de justicia.

Como segundo elemento relevante en la investigación se tiene la presencia de bandas organizadas que operan al interno de los recintos, al respecto se señala que las prisiones en América Latina no son instituciones aisladas, sino que funcionan como nodos activos en redes criminales más amplias, facilitando la continuidad de actividades delictivas tanto dentro como fuera de sus muros (Fondevila & Bergman 2021, 45). Esta situación enmarcada en el contexto ecuatoriano es muy notoria debido al vertiginoso auge de las organizaciones delictivas en los últimos años.

De igual forma los autores señalan que las prisiones se han convertido en espacios donde las bandas criminales ejercen control y autoridad, estableciendo sistemas de gobernanza paralelos que desafían la autoridad del Estado (Fondevila y Bergman 2021, 47). Las bandas organizadas que operan en el Ecuador son conocidas por las constantes luchas que tienen como fin la obtención del poder al interno de las penitenciarías, lo que deja como resultado un número alarmante de muertes violentas que por un lado llama la atención de la ciudadanía y de las autoridades y por otro da cuenta del gran problema en cuanto a la violación sistemática de los derechos humanos de los PPL.

Existe una razón importante que explica el crecimiento de las bandas en las cárceles del país ya que cuando no se les da recursos al sistema penitenciario y no tienen el personal necesario, es bastante natural para las personas que trabajan allí, y no pueden manejar la prisión, que busquen la colaboración de los prisioneros (Smink 2021, 18). Es debido a la sobrepoblación carcelaria que surgen elementos esenciales que estimulan el crecimiento de los GDO, así se explicaría que la sobrepoblación carcelaria favorece el crecimiento de las redes criminales porque hay menos control del Estado (Aldaz 2021, 16).

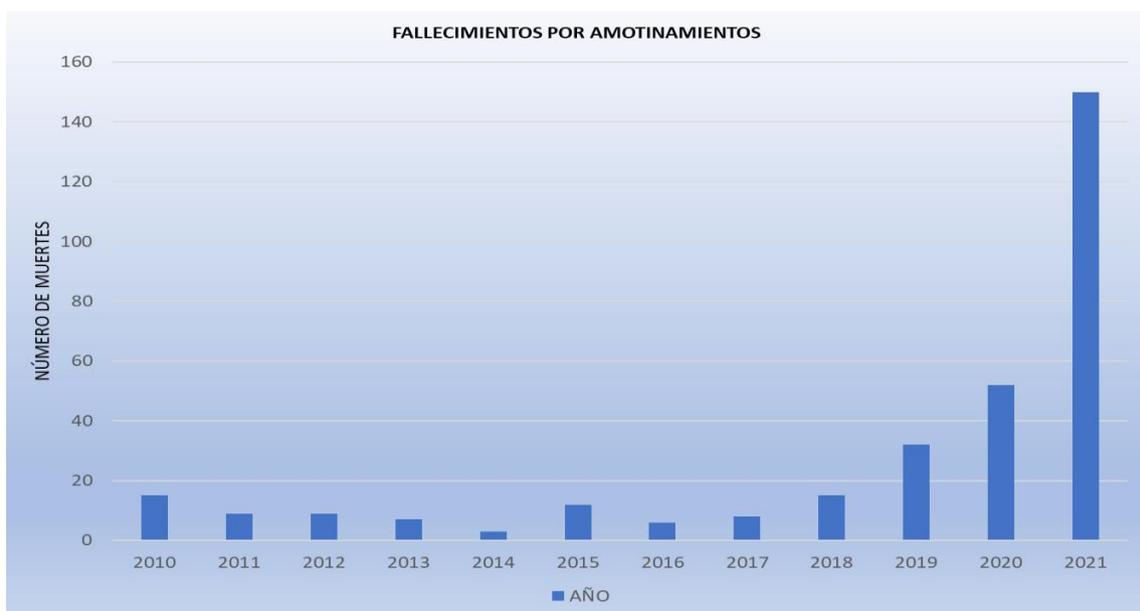
El sistema penitenciario de Ecuador se divide en 56 centros de privación de libertad, que albergan a un total de 38,999 personas privadas de libertad, superando la capacidad designada de 30,099, lo que resulta en un porcentaje de hacinamiento del 133,2%. Según el plan estratégico de la Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social del Directorio del Organismo Técnico del Sistema de Rehabilitación Social, el 126.65% (36,446) son hombres y el 6.55% (2,553) son mujeres. Además, solo el 58.32% tiene una sentencia emitida (CIDH 2021, 20).

No obstante, en relación con este tema, el centro de investigaciones Kaleidos (2021) indicó que los familiares de personas privadas de libertad podrían gastar entre \$124 y \$251 al mes para cubrir necesidades básicas como alimentación, productos de higiene personal, transporte para visitas mensuales, comunicación con sus seres queridos y garantizar su seguridad dentro del entorno carcelario.

A diferencia de lo señalado por el Informe de Observatorio, mismo que señala que el Estado ecuatoriano, gasta alrededor de \$86,08 en alimentación por privado de libertad; lo que equivale al 50% del presupuesto asignado por el gobierno a los Centro de Privación de la Libertad siendo este de \$28.976.975,54.

El gran porcentaje asignado a la alimentación de los privados de la libertad, no es solo uno de los problemas que enfrenta el Ecuador en cuanto a los Centros de Privación de Libertad refiere, ya que, las masacres desarrolladas en dichos centros, se convierten en el resultado de la ineficiencia de la política pública penitenciaria. Es por ello, que desde el año 2018, se observa un incremento gradual en el número de fallecimientos de privados de la libertad, tal como se evidencia en el gráfico que se muestra a continuación.

Gráfico 0.1. N° de fallecimientos en Centro de Privaciones de Libertad por amotinamientos 2010 – 2021



Elaborado por la autora con datos de Ethno Data (2022, 4).

Ante lo expuesto y en virtud del aumento de muertes violentas y amotinamientos dentro de las cárceles, el director de la SNAI de aquella época, señaló que el control de las prisiones está en

manos de narcotraficantes criminales, mismos que han transformado los centros penitenciarios en campos de batalla donde se libran conflictos entre cárteles y mafias por el dominio y control de mercados y territorios para llevar a cabo sus actividades delictivas (CHD 2022, 19).

Es oportuno mencionar, que desde 2014, se han llevado a cabo diversos intentos por implementar una serie de reformas estructurales en el conjunto del Sistema de Rehabilitación Social en Ecuador. Estas reformas han incluido la construcción de instalaciones carcelarias de gran envergadura y, de forma simultánea, modificaciones al Código Orgánico Integral Penal (COIP), que han supuesto un endurecimiento de las sanciones y la ausencia de estándares claros en la aplicación de la detención preventiva.

Conforme lo señalado por las organizaciones de derechos humanos, entre las que se incluye la CDH, estas medidas se han interpretado como un esfuerzo por satisfacer las expectativas de modernización del sistema penitenciario, pero han exacerbado las condiciones en las que las personas privadas de libertad pueden llevar a cabo procesos efectivos de rehabilitación y reinserción social.

Por consiguiente, para la CDH, la situación actual de las prisiones en Ecuador no alcanza los ambiciosos objetivos del nuevo modelo gubernamental. Por el contrario, se observa un progresivo distanciamiento de la población carcelaria con respecto al resto de la sociedad, lo que evidencia una falla en la política pública² de rehabilitación social.

² Las deficiencias en las políticas públicas se manifiestan cuando las iniciativas implementadas no cumplen con los objetivos propuestos, generan consecuencias imprevistas o resultan ineficaces. Estas fallas pueden originarse a partir de errores en el diseño, la implementación o la evaluación de las políticas.

Capítulo 2. Marco Analítico e Identificación del Problema de Rehabilitación Social

2.1. Marco analítico

Al pasar del tiempo, la investigación en torno a la gobernabilidad democrática atrajo la atención de académicos hacia la complejidad inherente de la ejecución de políticas. Esta atención resultó en el desarrollo de una tipología teórica de instrumentos de política, enfocando el cambio institucional como elemento central en el proceso de diseño de políticas (Fontaine et al 2020, 20).

Sin embargo, al seguir un método sistemático respaldado por evidencia se deben identificar problemas, establecer metas precisas, evaluar diversas opciones de acción y anticipar sus posibles consecuencias. Es así que, el proceso involucra el uso de análisis de datos, investigaciones empíricas y la perspectiva de expertos para fundamentar decisiones políticas de manera sólida (Aguilar 2009, 21).

Con ello, se busca analizar el diseño de política pública mediante la postura filosófica realista e institucionalista, que incluye lo que se conoce como instrumentación; pues según Peters (2018) las políticas en escasas ocasiones se formulan, ya que por lo general estas se reformulan en donde los gobiernos heredan políticas del pasado. En tal virtud, el diseño implica llevar a cabo acciones destinadas a encontrar soluciones aceptables a los problemas de política, aunque no se limita exclusivamente a este aspecto.

La principal contribución de esta perspectiva analítica al examen y la ejecución de políticas públicas se encuentra en su capacidad para aprehender la complejidad del proceso, que va desde la identificación de un problema hasta la obtención de resultados tangibles. En contraste con el paradigma convencional del ciclo de políticas, este enfoque destaca las causas fundamentales de los problemas de políticas públicas, la diversidad de herramientas disponibles y los valores que influyen en la definición y la priorización de problemas, así como en los métodos de implementación y evaluación de resultados (Peters 2018, 3).

No obstante, la cuestión pública de la Rehabilitación Social se encuentra ante una serie de desafíos diversos, los cuales se pueden categorizar en tres tipologías: Paradigmática, estratégica y operativa, según se explica a continuación:

- **Nivel paradigmático:** conforme lo menciona Peters (2018), el diseño de políticas públicas implica abordar dilemas complejos o súper-complejos, en el caso de la rehabilitación social en Ecuador, este problema no solo es inherentemente complejo, sino que también

muestra características viciosas debido a la participación de múltiples actores. La resolución de estos dilemas implica abordar una serie de problemas de índole social, económica, institucional y política, teniendo en cuenta que la política pública en cuestión exhibe una peculiaridad dual, dado que implica costos inmediatos y resultados diferidos en el tiempo, lo cual depende de la coordinación entre diversos actores estatales y no estatales, convirtiéndolo así en un problema súper vicioso.

- **Nivel estratégico:** El propósito del diseño de políticas públicas radica en abordar los retos que surgen en el entorno político, económico, social y cultural en el que estas políticas se desenvuelven. Además, debe contemplar la multiplicidad de actores involucrados, tanto en el proceso de toma de decisiones como en el público afectado por dichas decisiones. Las políticas públicas no surgen en un vacío institucional; más bien, son el resultado de decisiones previas y de las relaciones de poder entre actores con diversos intereses, los cuales a menudo entran en conflicto. Además, estas políticas se ven influenciadas por cambios en los mercados internacionales y locales, entre otros factores. En este contexto, los desafíos estratégicos se enfocan en la coordinación e integración de las políticas públicas (Peters 2018, 30)

Un desafío estratégico común en el ámbito de la política pública de rehabilitación social se relaciona con la insuficiente coordinación entre diversas entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que participan en el proceso de rehabilitación. Esta falta de coordinación puede conducir a la duplicación de esfuerzos, la falta de coherencia en las acciones emprendidas y la fragmentación de los servicios destinados a la población objetivo.

Además, se presenta como un problema complejo al presentar carencias en la estrategia unificada y coordinada que obstaculiza la evaluación del impacto de las intervenciones y la asignación eficiente de recursos, lo que a su vez disminuye la efectividad general del programa de rehabilitación social.

Cabe mencionar que la política de rehabilitación social se enmarca dentro del ámbito de la política social o de bienestar, y su enfoque se dirige hacia la atención de las necesidades de individuos que confrontan desafíos asociados con la integración social, la reincorporación a la comunidad y la superación de barreras generadas por condiciones como la discapacidad, las dependencias, el desempleo y la pobreza, entre otros. Su objetivo primordial consiste en mejorar el nivel de vida y promover la inclusión social de personas y colectivos en situación de vulnerabilidad o exclusión.

- **Nivel operacional:** El análisis operacional en la política pública de rehabilitación social se refiere a la evaluación de la implementación de estrategias y medidas destinadas a atender las necesidades de las personas en proceso de rehabilitación. Este examen implica la evaluación de aspectos como la disponibilidad y la accesibilidad de los servicios de rehabilitación, la calidad de los programas proporcionados, la capacitación del personal involucrado, la coordinación entre diversas entidades y organizaciones que prestan servicios, así como la participación de la comunidad en el proceso de rehabilitación (Peters 2018, 32)

Es por ello, que la manera en que diferentes entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y otros actores cooperan y se coordinan en la provisión de servicios de rehabilitación. Se identificarían posibles deficiencias o repeticiones en los servicios, y se explorarían estrategias para mejorar la coordinación y colaboración entre las partes implicadas; es decir, el análisis a nivel operacional evaluando la ejecución efectiva de las estrategias y medidas diseñadas para asistir a las personas en rehabilitación en la consecución de su máximo nivel de integración social y desarrollo personal.

Al identificar los instrumentos de políticas como manifestaciones tangibles del diseño de políticas de rehabilitación social implica examinar y evaluar las diversas herramientas y medios empleados por quienes formulan políticas para abordar los desafíos de reintegración social. Estos instrumentos abarcan desde los programas de atención a privados de la libertad, leyes y decretos sobre los problemas que se presentan en los centros de privación de la libertad en el Ecuador, además, la articulación entre los diferentes actores que forman parte de la política pública en mención, identificando si estos guardan relación con los objetivos propuestos en la política pública de análisis (Letva et Al 2020, 45).

Finalmente, la fuerza causal que impulsa la transformación desde la agenda hasta la efectividad de la política eléctrica se nutre de la variedad de herramientas disponibles, las cuales hemos categorizado en cuatro tipos basados en los recursos del Estado: información, regulación, financiamiento y organización. Esta combinación de herramientas funciona como un mecanismo causal a nivel micro, donde cada parte es necesaria, aunque no suficiente por sí sola para asegurar el éxito de la política pública. Esto sugiere que un fallo en la implementación podría atribuirse a la ausencia de alguna de estas herramientas o a la falta de coherencia interna dentro del conjunto de herramientas utilizadas (Santander 2022).

Sin embargo, la política de rehabilitación social en Ecuador se implementa mediante una combinación de instrumentos que abarcan artefactos, instituciones y determinantes. En cuanto

a los artefactos, estos comprenden la infraestructura y el equipamiento de los centros de rehabilitación social, tales como aulas, talleres y áreas médicas, además de las tecnologías de gestión de información que facilitan el seguimiento de los internos. Adicionalmente, se proporcionan programas educativos, de capacitación laboral y servicios de asistencia psicológica y médica, que abordan las necesidades integrales de los internos y promueven su rehabilitación y reintegración en la sociedad.

Las instituciones constituyen el marco organizativo y normativo fundamental para la implementación de la política. Este marco incluye leyes y reglamentos que regulan el funcionamiento de los centros de rehabilitación y establecen los derechos y responsabilidades de los internos y de las autoridades penitenciarias (Gonzalez et Al 2017, 31). Entidades como el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y el Consejo Nacional de Rehabilitación Social son esenciales para la supervisión y coordinación de estos esfuerzos.

Los determinantes, como el contexto socioeconómico, los factores culturales y sociales, y otras políticas públicas relacionadas, influyen significativamente en la efectividad de los programas de rehabilitación, condicionando las oportunidades de reintegración y la aceptación social de los ex internos.

Es por lo expuesto, que con la finalidad de explicar cuáles son los factores que explican la limitada eficacia de la política pública de Rehabilitación Social en el Ecuador durante el periodo comprendido entre 2017 - 2021, es imprescindible revisar los factores que limitan las decisiones y acciones de los actores, tanto estatales como no estatales, durante el proceso de formulación de una política (Andrews 2007, 17).

La política de rehabilitación social en Ecuador se implementa mediante una serie de instrumentos que se clasifican en artefactos, instituciones y determinantes. Los artefactos incluyen la infraestructura y los equipos de los centros de rehabilitación social, como aulas, talleres, áreas médicas y tecnologías de gestión de información, los cuales facilitan el seguimiento y el apoyo a los internos. Además, estos centros brindan programas educativos y de capacitación laboral, así como servicios de asistencia psicológica y médica, diseñados para satisfacer las necesidades integrales de los internos y fomentar su rehabilitación y reintegración en la sociedad.

Con respecto al enfoque instrumentalistas se analiza la perspectiva de varios autores, de esta manera el autor Christopher Hood hace referencia al uso de los instrumentos de política para la consecución de los objetivos de política pública, en ese sentido los instrumentos se definen como los “medios por los cuales los gobiernos buscan lograr sus objetivos” (Hood 1986, 5). De esta forma el autor concibe los instrumentos como herramientas o recursos a disposición del Estado para la consecución de los objetivos de política que se ha planteado.

En ese mismo sentido el autor Lester Salamon define estas herramientas como mecanismos a través de los cuales el gobierno busca implementar sus políticas y programas (Salamon 2002, 19). Según Salamon, la selección de las herramientas no es neutral, sino que refleja las prioridades, los valores y la capacidad de los individuos que las diseñan y aplican. Este enfoque instrumentalista hace énfasis en la importancia en la selección de herramientas apropiadas para contextos específicos y con objetivos claramente definidos.

Por su parte los autores Lascoumes y Le Gales argumentan que los instrumentos se encuentran cargados de significados sociales y políticos que direccionan su diseño y su implementación. Por lo tanto, Lascoumes y Le Galès definen los instrumentos de política como un dispositivo técnico y social que organiza relaciones específicas entre el poder público y su público objetivo, según las representaciones y significados que lleva (2007, 4). Desde la perspectiva de los autores se comprenden los instrumentos como vínculos entre la sociedad y el Estado.

Analizando a los autores desde sus tres puntos de vista: a) Hood comprende un análisis jerárquico y funcional de los instrumentos y enfatiza el poder del Estado. b) Por su parte Salamon tiene una visión en donde el sector público colabora con actores privados y sociales, rasgo característico de la nueva gobernanza. c) Lascoumes y Le Gales hacen una crítica a la neutralidad de los instrumentos y destacan una dimensión social y política.

En esta investigación los entes privados y organizaciones sociales son prácticamente nulos en lo concerniente a la formulación y puesta en marcha de la política de rehabilitación social y, por otra parte, la opinión pública no determina el accionar del Estado en cuanto a la política, por lo tanto, los razonamientos de los autores Salamon y Lascoumes se descartan. La teoría que más se adapta al desarrollo de la tesina es la de Christopher Hood ya que la política pública de rehabilitación social ecuatoriana tiene un direccionamiento vertical y por lo tanto jerárquico. El Servicio Nacional de Atención Integral a personas adultas privadas de la libertad y jóvenes infractores es una entidad de la función ejecutiva que tiene dependencia

jerárquica y se encuentra bajo la dirección del presidente de la República, así mismo los instrumentos se orientan en función de su eficacia para solventar el problema y no se consideran factores políticos o sociales, con lo que la teoría de Hood encaja de mejor manera en el caso expuesto en la tesina.

En otro orden de ideas, se analizan las instituciones del Estado que dan forma y desarrollo a la política de rehabilitación social en el Ecuador, Organismos como el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y el Consejo Nacional de Rehabilitación Social son esenciales para la supervisión y coordinación de los esfuerzos de rehabilitación. Estas instituciones aseguran que los programas se implementen de acuerdo con los estándares establecidos y las normativas vigentes.

Los determinantes son factores contextuales que influyen significativamente en la efectividad de los programas de rehabilitación. Entre estos factores se encuentran el contexto socioeconómico, que afecta las oportunidades de empleo y reintegración de los internos; los factores culturales y sociales, que pueden influir en la aceptación y el apoyo de la comunidad hacia los ex internos; y otras políticas públicas relacionadas, como las políticas de seguridad ciudadana y empleo.

Estos determinantes condicionan las posibilidades de éxito de los programas de rehabilitación, haciendo necesario un enfoque integral y coordinado para abordar los diversos desafíos que enfrentan los internos durante y después de su tiempo en los centros de rehabilitación.

El Estado está en el deber de analizar la problemática de la rehabilitación social desde un punto de vista más amplio. Son muchas las dificultades que se presentan a la hora de la reinserción social efectiva de los PPL como se había comentado anteriormente: la falta de presupuesto, la sobrepoblación carcelaria, el bajo nivel educativo, los antecedentes penales, la carencia de programas efectivos de reintegración al interno de los recintos, la discriminación por parte de la sociedad entre otros de igual importancia reflejan la falla en el enfoque de lo que se traduce como la única vía para la rehabilitación de estas personas y por ende en las políticas públicas.

En base a lo anteriormente expuesto, los gobiernos latinoamericanos podrían realizar un ejercicio de comparación de lo que están desarrollando países como los Estados Unidos de Norteamérica en cuanto a soluciones alternativas a la privación de la libertad como único método de condenar delitos. En relación a esto se señala que las políticas deben garantizar que

las prácticas de imposición de penas reflejen un uso óptimo de la gama de sanciones posibles previstas en las leyes penales modernas, faciliten la rehabilitación y la integración social de los delincuentes y contribuyan a la seguridad pública (UNODC 2018, 146).

Son por las razones antes expuestas que en países desarrollados se implementan otra gama de sanciones para las penas como, por ejemplo: Órdenes de servicio comunitario, Sanciones de estado que niegan al infractor algunos derechos específicos en la comunidad, Derivaciones a un centro de asistencia social, asistencia a instalaciones donde el infractor pasa el día y regresa a casa por la noche, entre otras. El marco legal ecuatoriano debe fijar un norte en cuanto a la posibilidad de instaurar dichas penas en su código penal como alternativas efectivas para el cumplimiento de las penas, dependiendo del grado del delito y de lo que jueces competentes determinen como una sanción acorde al delito. De esta manera el Estado ecuatoriano podría aminorar la cuantiosa inversión en el mantenimiento de los recintos que tienen una saturación excesiva y convertir a aquellos que cometen delitos en una fuente efectiva de trabajo en la comunidad donde viven y facilitar la reinserción social de los PPL reconstruyendo la relación rota entre el delincuente, la sociedad y el Estado. Al respecto se ha realizado un estudio que demuestra lo señalado anteriormente, se señala que, para los responsables de las políticas, la evidencia sugiere que las sanciones menos punitivas pueden ahorrar recursos estatales y federales escasos y facilitar el proceso de desistimiento para las personas que participan crónicamente en actividades delictivas (Uggen Y Blahnik 2016, 103).

La evidencia que se ha encontrado en el trabajo de los autores Uggen y Blahnik señala que el encarcelamiento como única vía de penalización no cambia la conducta de los PPL sino por el contrario podría exponer aquellas personas que han cometido delitos menores a factores criminógenos que podrían aumentar exponencialmente la criminalidad en el país, al respecto de señala lo siguiente:

Los resultados indicaron que el encarcelamiento en prisión, el encarcelamiento más prolongado y el encarcelamiento en una instalación de mayor seguridad no tuvieron, en el mejor de los casos, ningún efecto sobre la actividad criminal de las personas que experimentaron esos eventos y, en el peor, un efecto criminógeno. Dado que también parece que el encarcelamiento en prisión tiene efectos negativos sobre otros resultados del curso de la vida, la literatura sugiere que es muy probable que el hecho, la duración y la gravedad del encarcelamiento en prisión impidan el proceso de desistimiento (Uggen y Blahnik 2016).

2.2. Hipótesis

La efectividad de la implementación de la Política Pública de Rehabilitación Social desde la instauración del SNAI pudo verse comprometida por diversos factores. La escasez de recursos adecuados ha limitado la capacidad para ofrecer programas y servicios de calidad a los individuos en proceso de rehabilitación. Además, la falta de coordinación entre las múltiples entidades involucradas pudo haber creado inconsistencias y vacíos en la ejecución de las políticas, afectando negativamente el seguimiento y la evaluación de los programas de rehabilitación. Estas deficiencias podrían dificultar el logro de los objetivos de la política en cuanto a la reintegración y rehabilitación de los individuos en la sociedad. Como consecuencia, se podría observar una persistencia en las altas tasas de reincidencia delictiva y un estancamiento en los avances necesarios para mejorar el sistema de justicia penal en Ecuador.

Capítulo 3. Instrumentos de la Política Pública de Rehabilitación Social del Ecuador 2017-2021

3.1. Instrumentos NATO

Según Fontaine “Los instrumentos de políticas públicas constituyen los recursos del Estado que están a disposición del gobierno para formular, implementar y evaluar una política” (Fontaine 2021, 27). De esta manera el autor concibe cuatro tipos de instrumentos, el primer instrumento el de nodalidad son aquellos que brindan información sobre la política, en este sentido son capaces de transformar y usar la información. El segundo instrumento es el de Autoridad o normatividad, es mediante el uso del poder legal por parte del Estado que se busca alterar comportamientos en la población al prohibirlos u ordenarlos. El tercer elemento es el de Tesoro, fundamental a la hora de desarrollar cualquier tipo de política pública ya que dota de recursos económicos fundamentales a la hora de desarrollar cualquier operación en las distintas materias de Estado. Por último, se tienen los instrumentos de organización que brindan la instancia de coordinación entre las distintas organizaciones del Estado.

3.2. Análisis de Instrumentos de Puesta en Agenda

3.2.1. Instrumento de nodalidad

Los dispositivos regulatorios desempeñan una función dual, combinando aspectos coercitivos y colaborativos al aplicar sanciones e incentivos con el fin de moldear los comportamientos tanto individuales como colectivos. La existencia de una ley específica no es un requisito absoluto para la implementación de una política pública, si bien todas las políticas públicas se desarrollan dentro de un contexto legal establecido. Por consiguiente, los dispositivos regulatorios suelen ser los primeros en ser objeto de ajustes cuando el gobierno se embarca en la formulación de una nueva política.

Es así que, el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP) provee instrumentos legales y estructurales que apoyan la implementación de la política pública en mención, facilitando la integración de esta política pública con las de seguridad ciudadana y orden público. A ello, se suma el Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

Durante el periodo del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, el gobierno ecuatoriano identificó la seguridad ciudadana como una de las principales preocupaciones a abordar. En el marco del eje centrado en los derechos para todos a lo largo de la vida, se hizo hincapié en la

importancia de disponer de un sistema judicial eficaz y un modelo penitenciario que asegurara la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad. Se promovió un enfoque basado en los derechos que facilitara procesos educativos y de formación.

Se estableció como objetivo primordial garantizar una vida digna con igualdad de oportunidades para todos. En este contexto, se implementó la política específica 1.13, dirigida a proteger los derechos de los detenidos y adolescentes infractores, fortalecer el sistema penal mediante el fomento de penas alternativas a la prisión para delitos de menor gravedad, con el fin de reducir el hacinamiento carcelario y promover la rehabilitación efectiva, la reintegración social y familiar, así como la justicia social. A pesar de estos esfuerzos, se estableció como meta la reducción de la tasa de encarcelamiento de 351,3 a 305,5 por cada 100,000 habitantes para el año 2021 (SENPLADES 2017, 16).

En la administración del ex presidente Lenin Moreno, se evidenció un compromiso con la mejora de las condiciones dentro de los sistemas penitenciarios, impulsado por un cambio de enfoque hacia los derechos humanos y cuestionamientos sobre la efectividad de las medidas punitivas para abordar la criminalidad. En este contexto, la declaración del estado de emergencia en la cárcel de Esmeraldas llevó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a concluir que el Estado ecuatoriano había infringido los derechos de los internos, asumiendo así una responsabilidad internacional por sus acciones u omisiones en el cumplimiento de obligaciones y por una gestión deficiente de las prisiones (Borja 2019, 3).

En ese mismo contexto, el expresidente Lenin Moreno, en un discurso transmitido por televisión nacional, describió los episodios de violencia en el país como manifestaciones de "barbarie" y "exterminio". Atribuyó estos sucesos a enfrentamientos entre grupos delictivos que competían por el control del mercado de drogas, operando desde fuera de las instituciones penitenciarias y dirigidos internamente por individuos que buscaban alcanzar el liderazgo y control del tráfico de estupefacientes a nivel nacional (CNN 2020, 4).

Finalmente, un error habitual en la práctica consiste en depositar una excesiva confianza en el poder normativo para garantizar la ejecución efectiva de una política. Aunque es válido reconocer que la legislación representa un recurso fundamental para coordinar las entidades estatales y regular las conductas tanto individuales como colectivas de actores no estatales, ya sean de naturaleza económica o social, es necesario tener en cuenta que este poder normativo encuentra limitaciones en lo que respecta a la legitimidad y la capacidad del Estado.

Así como los medios de información desempeñan un papel crucial como agentes operativos en las dinámicas políticas, los mecanismos de regulación deben ser sometidos a un escrutinio que evalúe su aceptación por parte de la sociedad y el mercado. En caso de que el gobierno goce de una alta legitimidad política, es posible impulsar cambios significativos y rápidos mediante la implementación de regulaciones coercitivas.

Por el contrario, si el gobierno carece de fortaleza tanto política como económica, es poco probable que una medida impopular sea respaldada por la sociedad a través de una regulación de este tipo. Por último, una comunicación deficiente, contradictoria o confusa entre las entidades estatales (en términos de coordinación intersectorial) o hacia los actores no estatales (en las interacciones políticas) puede generar demoras e incluso obstaculizar la implementación de una política, como se ilustra en la experiencia ecuatoriana en la transición hacia un nuevo modelo energético.

3.2.2. Instrumento de autoridad

Con el propósito de coordinar esfuerzos y restaurar el orden en el sistema carcelario. Las Fuerzas Armadas asumieron la responsabilidad de resguardar el perímetro externo de las prisiones en colaboración con la Policía Nacional, bajo la declaración del presidente de la República de requisición tanto dentro como fuera de los centros de reclusión. Además, se solicitó al Consejo de la Judicatura proporcionar información sobre el uso de la prisión preventiva y de penas alternativas a la privación de la libertad.

Los estados de excepción evidencian la imperiosa necesidad de atender tanto la crisis penitenciaria como el problema más amplio de la delincuencia en Ecuador, subrayando la relevancia de establecer estrategias integrales y sostenibles para mejorar las condiciones en las cárceles y enfrentar la delincuencia en todas sus manifestaciones. Cabe mencionar que un error común en la práctica, es el de tener plena confianza en el poder de la ley para garantizar la implementación de una política; ya que los mismos no solo son los encargados de orientar y controlar el comportamiento humano, estos también tienen sus límites como lo es el de la legitimidad y la capacidad del Estado, ya que estos deben contar con la aceptación de la población y del mercado (Fontaine 2015).

Entre 2019 y 2021, el Poder Ejecutivo decretó tres estados de excepción en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social (SNRS) como respuesta a la violencia interna y la actividad

de grupos delictivos. La Corte Constitucional tuvo que validar la constitucionalidad de estos decretos (Subia 2022, 65).

En las resoluciones emitidas por los magistrados constitucionales enfatizaron que los problemas penitenciarios requieren intervenciones estructurales que no pueden solucionarse mediante regímenes excepcionales, y criticaron el uso excesivo de estos por parte de los gobiernos. Además, destacaron que estas cuestiones debieron abordarse desde las primeras recomendaciones realizadas por los organismos de derechos humanos al Estado (Subia 2022, 65).

La Corte ha destacado que problemas como el hacinamiento, el tráfico de armas, los enfrentamientos armados internos, la existencia de organizaciones delictivas y la corrupción deben abordarse mediante políticas públicas y sociales sostenibles. En este marco, ha enfatizado la necesidad y obligatoriedad de crear Unidades Judiciales Especializadas de Garantías Penitenciarias para los procesos de ejecución penal, y ha ordenado al Consejo de la Judicatura implementar un plan específico (Subia 2022, 65).

El Consejo informó a la ciudadanía y a la Corte sobre el "Plan Integral de Fortalecimiento del Servicio Judicial en Materia de Garantías Penitenciarias"; sin embargo, no hay información oficial sobre la asignación de presupuesto para el ejercicio fiscal desde el año 2017 al 2021, ni sobre la implementación efectiva de dicho plan. (Subia 2022, 66).

El ex mandatario Lenin Moreno emitió el Decreto Ejecutivo N° 381, mediante el cual decretó el estado de emergencia en la provincia de Esmeraldas debido a los ataques ocurridos en los centros de detención de dicha región, solicitando asistencia de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (El País 2019, 13). Posteriormente, en diciembre de 2020, a petición de la Corte Constitucional, la administración del expresidente Lenin Moreno presentó una propuesta con el objetivo de mejorar el sistema penitenciario.

3.2.3. Instrumento de tesoro

Al hablar de la Política de Rehabilitación Social, se parte desde el Presupuesto General del Estado, para ello, en 2017, las entidades tenían la responsabilidad de elaborar sus presupuestos siguiendo las pautas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, las directrices presupuestarias y la planificación institucional. La aprobación de las proformas de seguridad social estaba sujeta a las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, particularmente los artículos 111, 112 y 181, así como a las normativas del

Reglamento al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que abarcaban los artículos 42, 47, 63 y 66.

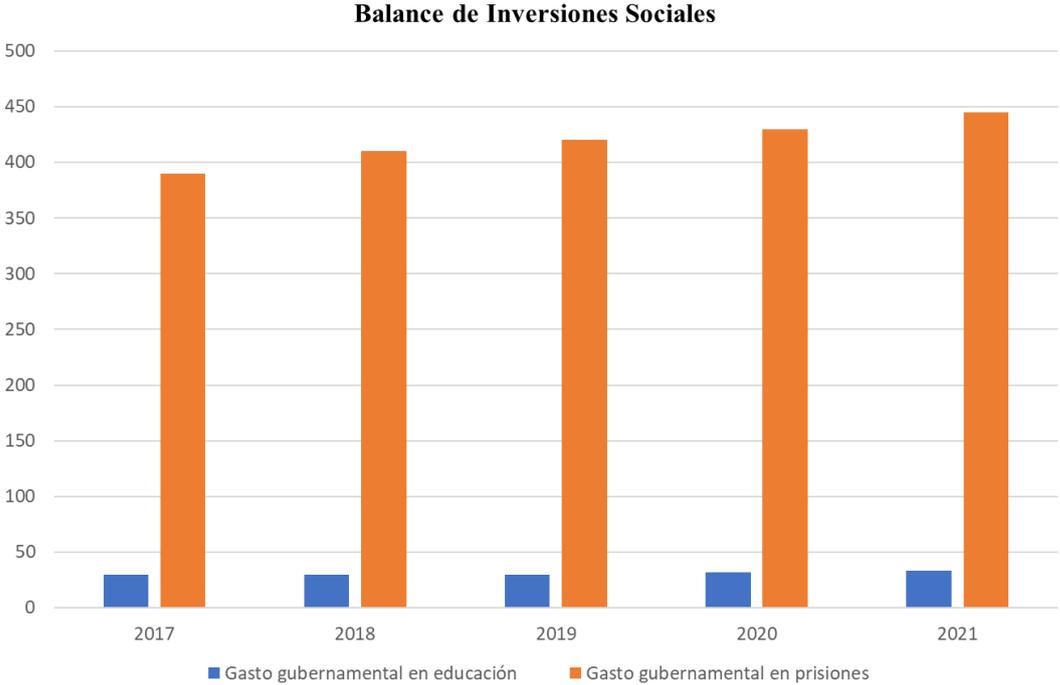
Para analizar económicamente la proforma de seguridad social, se debían tener en cuenta todos los ingresos, gastos y asignaciones del Estado destinadas a la Seguridad Social previstas para 2017. En 2019, Juan Sebastián Roldán, quien ocupaba el cargo de secretario particular de la Presidencia en ese momento, indicó que el Gobierno había asignado USD 22 millones para enfrentar la crisis en el sistema carcelario (Primicias, 2020, 3). A pesar de las crisis en las prisiones y los problemas en los programas de reintegración social, se observó una reducción de recursos debido a la crisis económica derivada de la pandemia. Por esta razón, en 2020, se implementaron tres reducciones presupuestarias.

La administración de los recursos financieros estatales se ve envuelta en una complejidad derivada de la urgente demanda de armonizar los desembolsos y los ingresos con los requisitos y potencialidades gubernamentales. No obstante, la perspectiva económica introduce desafíos contrapuestos que varían según el ámbito particular de una política pública en consideración.

Desde una óptica macroeconómica, se busca que los gastos asignados a la rehabilitación social estén en línea con los objetivos de desarrollo económico del país y no comprometan su estabilidad macroeconómica. Esto implica evaluar la capacidad de financiamiento del Estado, el impacto en las finanzas públicas y mantener un equilibrio adecuado entre los ingresos y los gastos gubernamentales.

En lo que respecta a la política fiscal, se da prioridad a la asignación eficiente de recursos dentro del presupuesto público para la rehabilitación social, haciendo especial énfasis en áreas clave como la atención médica, la educación, el empleo y la reintegración laboral de los individuos en proceso de rehabilitación. El objetivo principal es maximizar la utilización de los fondos estatales para reducir la reincidencia delictiva y mejorar la calidad de vida de aquellos afectados por el sistema penitenciario. A continuación, se muestra la inversión realizada por el gobierno ecuatoriano en cuanto a educación y rehabilitación social.

Gráfico 0.1. Balance de inversiones sociales: prisiones vs educación en Ecuador



Elaborado por la autora con datos del CADIEC (2023).

El análisis comparativo del gasto estatal en educación y prisiones en Ecuador durante la última década revela patrones notables en la asignación de recursos por parte del gobierno. Durante este período, se observa un incremento gradual en el gasto en ambas áreas en términos nominales. El gasto destinado a educación ha experimentado un crecimiento constante, pasando de 30 millones de dólares estadounidenses en 2013 a 38 millones en 2021. De manera similar, el gasto en prisiones ha experimentado un aumento proporcional, ascendiendo de 320 millones de dólares en 2013 a 400 millones en 2021.

A pesar del crecimiento en ambas esferas, la diferencia en el gasto entre educación y prisiones ha permanecido relativamente constante a lo largo del período analizado. Aunque se han asignado mayores recursos al sector educativo, el gasto en prisiones sigue siendo considerablemente más elevado, a veces superando en más de diez veces el presupuesto destinado a educación. Esta disparidad plantea cuestionamientos sobre las prioridades del gobierno en términos de inversión social y su enfoque en la prevención del delito y la rehabilitación de los individuos privados de libertad.

Es primordial tener presente que, al examinar el concepto de bienestar desde una perspectiva social, no podemos restringir nuestra evaluación únicamente a los aspectos financieros. Es crucial considerar también las implicaciones sociales y humanas resultantes de las políticas

implementadas. Por consiguiente, se convierte en una prioridad adoptar decisiones fundamentadas que persigan la maximización del bienestar social, teniendo en cuenta tanto los aspectos económicos como los sociales de cualquier intervención. Este enfoque integral implica abordar exhaustivamente las necesidades tanto de los individuos como de la sociedad en su totalidad.

Mientras que, el manejo deficiente de los recursos financieros podría propiciar la aparición de conductas corruptas, como el soborno o el favoritismo, lo cual podría poner en riesgo los propósitos de la política de rehabilitación social y generar perjuicios para la sociedad en su totalidad.

3.2.4. Instrumento de organización

Los elementos organizativos se refieren al papel desempeñado tanto por la administración central como por la descentralizada del Estado en el desarrollo de políticas sectoriales. No obstante, el término "organización" no se limita únicamente a las entidades administrativas, sino que también incluye una serie de procesos, normas y prácticas, algunas de las cuales pueden ser informales y derivar de la cultura institucional.

La coordinación es fundamental, ya que la capacidad del Estado, no solo del gobierno, para implementar una política sectorial depende de la existencia de estas entidades discrecionales y de las reglas que las rigen, las cuales pueden ser más o menos explícitas, formalizadas e institucionalizadas. Como se muestra en nuestra clasificación de estilos de implementación, estos elementos reflejan la intención del gobierno de centralizar o descentralizar la coordinación entre sectores, así como de manejar las interacciones políticas de forma horizontal o vertical.

Estos instrumentos hacían referencia a la gestión tanto en la administración central como en la descentralizada del Estado en lo que respectaba a la política sectorial, así como a la armonización entre las diversas instituciones formalizadas e institucionalizadas. Estas dependían de la capacidad del Estado para implementar la política sectorial. Dichos instrumentos facilitaban la materialización de la voluntad del gobierno en cuanto a centralizar o descentralizar la armonización intersectorial, así como en la gestión de las interacciones políticas de manera horizontal o vertical.

La inclusión del cambio organizativo en la agenda se justifica por varias razones fundamentales. En primer lugar, destaca el impacto institucional significativo que representa

la abolición del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, una entidad encargada de funciones cruciales como la rehabilitación de individuos privados de libertad. Esta medida implica una modificación considerable en la estructura institucional del país, lo cual demanda una atención especial. Además, el cambio tiene repercusiones directas en la estructura organizativa y administración del sistema penitenciario, al implicar la redistribución de responsabilidades y la reorganización de recursos, aspectos que requieren un análisis minucioso y una planificación detallada.

Igualmente, se subraya la necesidad de evaluar y ajustar los mecanismos de gestión y administración debido a que el cambio organizativo puede incidir en la eficiencia y efectividad de las políticas y programas relacionados con la rehabilitación de individuos privados de libertad. Es por ello que se considera que el cambio organizativo merece ser abordado en la agenda debido a su impacto directo en la gestión y administración de las políticas penitenciarias en Ecuador.

En relación con la gobernanza, se observa que implica la colaboración entre múltiples niveles de gobierno, desde lo nacional hasta lo local, lo cual puede verse afectado por la falta de claridad en los nuevos mecanismos de coordinación. Además, la participación de una amplia gama de actores, como organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, es esencial en la gobernanza de la rehabilitación social. Sin embargo, dicha cooperación se evidencia en los estados de excepción, en donde se dispone la colaboración de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Sin embargo, la falta de coordinación entre ellos podría generar discontinuidades en las políticas y programas. La capacidad del Estado para diseñar e implementar políticas efectivas también se ve amenazada por la falta de claridad en los nuevos mecanismos de organización, lo que subraya la necesidad de involucrar a la sociedad civil y otros actores en el proceso de toma de decisiones y supervisión.

3.3. Análisis de los instrumentos de Formulación

3.3.1. Instrumento de nodalidad

Cabe mencionar, que, en cuanto al nivel constitutivo de la Política Pública de Rehabilitación Social, se hace mención en el Decreto Ejecutivo 560, se determina que el Sistema Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores mantenga una coordinación con el ex Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Mismos que en ocasiones, los estados de excepción pueden ser utilizados para abordar crisis específicas en el sistema penitenciario, como el hacinamiento, la violencia o la falta de recursos. Estos estados pueden permitir la implementación de medidas urgentes y extraordinarias para mejorar las condiciones de los centros penitenciarios y promover la rehabilitación de los individuos privados de libertad.

3.3.2. Instrumento de autoridad

El organismo técnico responsable del Sistema Nacional de Rehabilitación Social en Ecuador es el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes. Su rol principal consiste en poner en marcha, aplicar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Libro III del Código Orgánico Integral Penal. Entre las obligaciones que tiene se encuentra la tarea de llevar a cabo la rehabilitación completa de las personas condenadas, con el fin de reintegrarlas a la sociedad y salvaguardar sus derechos.

Entre los años 2017 y 2021, en Ecuador, se han promulgado diversos decretos de estado de excepción vinculados al sistema penitenciario. Estas medidas han sido adoptadas en reacción a la violencia y la situación de crisis que han impactado a las cárceles del país, dicha violencia se atribuye a Grupos de Delincuencia Organizada por la disputa del poder y el control del tráfico de drogas dentro de los centros penitenciarios, la Secretaría de Derechos Humanos insta a la Defensoría del Pueblo a poner en marcha el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, conforme a sus atribuciones, con el propósito de satisfacer las responsabilidades tanto nacionales como internacionales en materia de derechos humanos. A continuación, se muestra un detalle de los decretos emitidos en el Gobierno de Lenin Moreno:

Tabla 0.1. Decretos Ejecutivos 2018 - 2021

N° Decreto	Fecha	Descripción	Observación
296	27 de enero de 2018	Estado de excepción en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas	Ministerio de Economía y Finanzas proveerá de recursos para la atención a la crisis

349	29 de marzo de 2018	Renovación del estado de excepción en los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro de la provincia de Esmeraldas	Ministerio de Economía y Finanzas proveerá de recursos para la atención a la crisis
351	03 de abril de 2018	Estado de excepción en los cantones San Lorenzo en especial las provincias de Mataje, El Pan y la Cadena y Eloy Alfaro	Ministerio de Economía y Finanzas proveerá de recursos para la atención a la crisis
560	14 de noviembre de 2018	Transformación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en la Secretaría de Derechos Humanos	
631	4 de enero de 2019	Transferencia de Competencias al SNAI	
741	16 de mayo de 2019	Estado de excepción en el sistema de rehabilitación social a nivel nacional	
754	27 de mayo de 2019	Grave conmoción interna	
812	01 de junio de 2019	Grave conmoción interna en la Provincia de Imbabura	Ministerio de Economía y Finanzas proveerá de recursos para la atención a la crisis.
823	15 de julio de 2019	Estado de excepción en los centros de privación de la libertad.	Ministerio de Economía y Finanzas proveerá de recursos para la atención a la crisis.

884	03 de octubre de 2019	Grave conmoción interna	El Ministerio de Economía y Finanzas situará los recursos suficientes para atender la situación de excepción, pudiendo disponer de los fondos públicos necesarios para el efecto, excepto los correspondientes a salud y educación.
-----	-----------------------	-------------------------	---

Elaborado por la autora con datos del Ministerio del Interior (2020).

La emisión de los decretos presidenciales ocasionó retrasos en intervenciones relacionadas con la infraestructura de los centros de privación de libertad, la contratación de personal administrativo y de seguridad, además de aspectos presupuestarios críticos que requieren atención inmediata. En ocasiones, se recurre a los estados de excepción para hacer frente a crisis dentro del sistema penitenciario, como el hacinamiento, la violencia o la escasez de recursos.

Estas circunstancias permiten la implementación de medidas extraordinarias y urgentes con el objetivo de mejorar las condiciones en los centros penitenciarios y promover la rehabilitación de los individuos privados de libertad. Los estados de excepción pueden tener un impacto directo en las políticas de rehabilitación social al influir en la asignación de recursos, la ejecución de programas y la coordinación entre diversas entidades gubernamentales y actores relevantes. Durante un estado de excepción, el gobierno puede centrar sus esfuerzos en la rehabilitación y reinserción social de los individuos privados de libertad, lo que podría resultar en cambios significativos en la forma en que se abordan estos asuntos.

Sin embargo, el uso de estados de excepción en el contexto de la rehabilitación social también presenta desafíos y limitaciones. Las medidas extraordinarias implementadas durante un estado de excepción pueden ser temporales y no abordar las causas subyacentes de los problemas en el sistema penitenciario. Además, existe el riesgo de que las medidas adoptadas durante un estado de excepción limiten los derechos individuales y la participación ciudadana, lo que podría tener un impacto negativo en la efectividad y legitimidad de las políticas de rehabilitación social a largo plazo.

Los decretos mencionados movilizaron a varias entidades de la administración pública, como el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad (SNAI), las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, con el propósito de coordinar esfuerzos y restaurar el orden en el sistema carcelario. Las Fuerzas Armadas asumieron la responsabilidad de resguardar el perímetro externo de las prisiones en colaboración con la Policía Nacional, bajo la declaración del presidente de la República de requisición tanto dentro como fuera de los centros de reclusión. Además, se solicitó al Consejo de la Judicatura proporcionar información sobre el uso de la prisión preventiva y de penas alternativas a la privación de la libertad.

Los estados de excepción evidencian la imperiosa necesidad de atender tanto la crisis penitenciaria como el problema más amplio de la delincuencia en Ecuador, subrayando la relevancia de establecer estrategias integrales y sostenibles para mejorar las condiciones en las cárceles y enfrentar la delincuencia en todas sus manifestaciones. Cabe mencionar que un error común en la práctica, es el de tener plena confianza en el poder de la ley para garantizar la implementación de una política; ya que los mismos no solo son los encargados de orientar y controlar el comportamiento humano, estos también tienen sus límites como lo es el de la legitimidad y la capacidad del Estado, ya que estos deben contar con la aceptación de la población y del mercado (Fontaine 2015, 4).

Una vez analizada la situación de las cárceles por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se puede evidenciar que en el informe remitido por dicha entidad la Corte Constitucional del Ecuador dispuso que el Gobierno elaborara un Plan que pusiera fin a la crisis carcelaria, sin que exista la necesidad de realizar declaratorias de estados de excepción. Cabe mencionar, que dicho Plan inicia con un diagnóstico en el que se determina: “1) No hay una institucionalización del sistema, 2) no hay recursos, 3) hacinamiento, 4) infraestructura deteriorada, 5) necesidad de contar con más guías penitenciarios” (Anónimo 2021).

3.3.3. Instrumento de tesoro

Cabe mencionar que el monto asignado para la transformación de las cárceles hasta diciembre 2021 fue de \$38.3 millones, mismos que se dividirían en la recaudación y potenciación de los diferentes centros y en el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y equipamiento. Dicho presupuesto fue reducido hasta un 70% debido a la pandemia lo que llevó a cancelar los contratos que se realizaban para el mejoramiento de la rehabilitación social.

Gráfico 0.2. Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2017 – 2018³



Elaborado por la autora con datos del Informe de Rendición de Cuentas (2018, 30).

En este sentido, el presupuesto asignado al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos fue de \$557 millones para el año 2017 y de \$34.853 millones para el año 2018, lo que evidencia una considerable reducción de presupuesto en comparación al año 2017.

En diciembre de 2020, en respuesta a la solicitud de la Corte Constitucional, el gobierno del exmandatario Lenin Moreno presentó un plan concebido para la mejora del sistema penitenciario. Este proyecto, con un valor estimado de USD 206,8 millones y un periodo de ejecución de cuatro años, lo que representa un desembolso anual de USD 51,7 millones, el mismo que no fue concretado.

Tabla 0.2. Presupuesto para el Sistema de Rehabilitación Social del Plan de Acción

Eje	Plazo	Presupuesto
Institucionalización del Sistema de Rehabilitación Social	Corto, mediano y largo	\$ 1.000.000,00
Condiciones de habitabilidad adecuadas	Corto, mediano y largo	\$ 165.987.828,00

³ El presupuesto asignado al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos corresponde a los años 2017 y 2018, debido a que dicha entidad se transformó en la secretaria Derechos Humanos; transfiriéndose sus competencias al SNAI.

Gestión de Talento Humano	Mediano y largo	\$ 21.226.129,00
Rehabilitación y Reinserción Social	Mediano y largo	\$ 4.593.486,00
Seguridad Penitenciaria	Mediano y largo	\$ 14.000.000,00
Total		\$206.807.443,00

Elaborado por la autora con datos de la SNAI (2022).

La meta planificada a realizarse a corto plazo, se contemplaba en USD 165 millones, la cual se enfocaba en mejorar la calidad de vida de las personas privadas de libertad. En ese contexto, la Secretaría Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de Libertad (SNAI) propuso una serie de medidas mínimas, que incluían la construcción de 10 nuevos centros de rehabilitación para el año 2025 (dos por año), la readecuación de los 36 centros carcelarios existentes, la adquisición de 9.000 nuevos grilletes electrónicos y el suministro de productos de aseo y vestimenta para los reclusos.

En lo concerniente al personal, la SNAI consideraba esencial la contratación de 300 nuevos guías penitenciarios anualmente. Según lo estipulado en el plan, esto permitiría alcanzar un 78% del personal requerido para la población carcelaria actual para el año 2025 (Anónimo 2021, 67). En cuanto al presupuesto asignado al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores para el año 2019, fue de \$107.914.000,14 con un gasto ejecutado de \$90.308.059,30, lo que representó el 84% de la ejecución presupuestaria.

Para el año 2020, el presupuesto codificado entre inversión y gasto corriente fue de \$91.492.541,20, con una ejecución total de \$88.412.159,20, equivalente al 96.63%. Sin embargo, en 2021, el Gobierno asignó un total de \$99.644.371,91, con una ejecución del 88.46%, lo que representó un monto total de \$88.149.760,72.

Gráfico 0.3. Ejecución Presupuestaria del SNAI 2019 – 2021



Elaborado por la autora con datos del SNAI (2019, 2020, 2021).

Esta asignación presupuestaria sugiere que los fondos destinados al área se centraban en garantizar el funcionamiento esencial de los Centros de Rehabilitación Social existentes, mientras se descuidaba la inversión en el mantenimiento de infraestructura y la implementación de programas de rehabilitación y reintegración social debido a la falta de recursos adecuados para su ejecución.

La insuficiencia de recursos para el Sistema Nacional de Rehabilitación Social ha resultado en la imposibilidad de aprobar la estructura definitiva del SNAI, lo cual ha generado demoras en la convocatoria de concursos para contratar personal de carrera en rehabilitación. Además, la constante rotación de personal debido al cumplimiento de contratos de servicios temporales indudablemente afecta o disminuye la capacidad para llevar a cabo y dar seguimiento a los procesos en los centros de privación de libertad (SNAI 2021).

3.3.4. Instrumento de organización

La coordinación intersectorial comprende el proceso de ejecución de una política pública a nivel subnacional, en el cual el gobierno ajusta los medios previamente determinados durante la elaboración de la política para que se adecuen al entorno específico en el que se aplica la política sectorial. Esta adaptación se lleva a cabo especialmente para alinear la política con otras políticas públicas ya existentes o en proceso de formulación.

En este contexto, ocurre un cambio institucional que puede adoptar dos modalidades: la adaptación del sistema institucional existente para satisfacer las necesidades generadas por la

nueva política, o la adecuación de la política misma para ajustarse a un sistema institucional ya establecido y rígido. La coordinación intersectorial puede presentarse de manera centralizada, si el gobierno decide supervisar la ejecución a través de la burocracia a nivel nacional o federal, o de manera descentralizada, si el gobierno opta por delegar parte de la responsabilidad de la ejecución a gobiernos locales o regionales (en el caso de sistemas federales) o al mercado.

Hasta el año 2018, la gestión del sistema carcelario estaba a cargo del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Este ente fue fundado en noviembre de 2007 y tenía entre sus responsabilidades la implementación de programas de reintegración dirigidos a los reclusos. Sin embargo, el 14 de noviembre de 2018, el entonces presidente de Ecuador, Lenin Moreno, lo abolió mediante el decreto ejecutivo 560.

Para hacerse cargo de la administración penitenciaria, se instituyó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes (SNAI), y además, tras la disolución del Ministerio de Justicia, se estableció la Secretaría de Derechos Humanos. El SNAI asumió las competencias del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, creado en 2014. Por lo tanto, a partir de 2018, el SNAI se convirtió en el Organismo Técnico responsable de supervisar el sistema de rehabilitación social en Ecuador.

Además, la escasez de personal de seguridad penitenciaria ha llevado al SNAI a requerir y depender del respaldo de la Policía Nacional del Ecuador para asegurar tanto la protección del perímetro como para reforzar los traslados externos, audiencias y diligencias judiciales de los individuos privados de libertad.

Capítulo 4. Congruencia de la Política Pública de Rehabilitación Social

La coherencia en la política de rehabilitación social emerge como un asunto crucial tanto en el ámbito gubernamental como social. En el presente, se reconoce la importancia fundamental de orientar esfuerzos hacia la reintegración y recuperación de aquellos individuos que han transgredido la ley, como un medio para fomentar una sociedad más equitativa y segura. No obstante, la eficacia de estas medidas está estrechamente ligada a su congruencia y estabilidad en todas las esferas gubernamentales, así como en su implementación práctica dentro de la sociedad.

Es por ello, que, en esta sección, se analizará la relevancia de la coherencia en la estrategia de reintegración social, evaluando de qué manera la armonización entre los propósitos, los medios disponibles y las medidas implementadas puede ejercer un impacto considerable en los resultados obtenidos y en el bienestar global de la comunidad. Asimismo, examinaremos los obstáculos y las ventajas inherentes a la búsqueda de una política de rehabilitación social que sea coherente y eficaz.

El diseño de la estrategia de rehabilitación social en la agenda del gobierno de Lenin Moreno no se fundamenta en una relación causal coherente con el problema social identificado ni con los objetivos intermedios establecidos. Esto se evidencia en la falta de alineación con el Plan Nacional de Desarrollo "Toda Una Vida" 2017-2021, donde no se encuentra un objetivo específico relacionado con el fortalecimiento de un sistema y modelo de gestión que permita la rehabilitación social, ni la reinserción de los privados de la libertad. Además, en el mismo documento, no se estableció como meta dentro de la política la reducción del hacinamiento en los centros de rehabilitación social.

Se observa en los discursos y entrevistas un llamado a la acción y a la coordinación entre diversas instituciones y actores, es así que la sociedad civil, la Corte Nacional del Ecuador y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la comunidad internacional han expresado su preocupación por el problema de rehabilitación social en el Ecuador, específicamente por la violencia que se suscita en las cárceles.

Ante el desafío de la rehabilitación social y a pesar de la eliminación de instituciones pertinentes y de la asignación de un presupuesto limitado por parte del gobierno para abordar esta problemática, se instituye el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes (SNAI). Esta entidad se encarga de la implementación

y regulación de la política pública, así como de la gestión de las prisiones y la rehabilitación social. Por lo tanto, de acuerdo con los objetivos establecidos,

La concepción de rehabilitación y reintegración social se alinea con la perspectiva preventiva de la criminalidad, ya que parte del supuesto de que la privación de la libertad debe ir acompañada de un conjunto de medidas que permitan que las personas que han cometido delitos puedan someterse a un proceso de reajuste (rehabilitación) que incluya la adquisición de habilidades que faciliten su reintegración en la comunidad, con el objetivo de evitar la reincidencia en comportamientos delictivos.

Durante el lapso comprendido entre 2007 y 2017, la idea programática de "rehabilitación y reinserción social" se introduce por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, donde se hace hincapié en la necesidad de reformular el sistema de rehabilitación social para que los internos, durante su periodo de encarcelamiento, adquieran habilidades que les faciliten su reintegración en la sociedad, con el objetivo de prevenir la reincidencia delictiva (SENPLADES 2017, 530).

Una vez que los elementos mencionados se incorporaron en la principal ley del estado ecuatoriano, la legislación del país experimentó ajustes graduales para adaptar su contenido a lo estipulado en la Constitución. Un ejemplo de esto es el Código Integral Penal, que establece que el Sistema Nacional de Rehabilitación tiene como uno de sus objetivos la rehabilitación integral de las personas privadas de libertad y su reintegración social.

Dado que la "rehabilitación y reinserción social" se menciona repetidamente en los marcos normativos de la política de reinserción social, es relevante indagar sobre qué se ha entendido por este concepto en el contexto de su implementación. Para abordar esta cuestión, es necesario destacar que los documentos de política del sector muestran que la rehabilitación social ha sido considerada como sinónimo de "tratamiento penitenciario", el cual se define como el desarrollo de las capacidades de las personas condenadas penalmente a través de programas, proyectos y actividades que les permitan modificar su comportamiento y cumplir con las normas establecidas por la sociedad (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2018, 5).

El cuarto objetivo establecido en la creación de la Política Pública consistió en la implementación de un sistema de información sobre las personas privadas de libertad, sin embargo, esto ha sido difícil de lograr debido a graves problemas en la gestión del sistema de

recopilación de datos sobre la situación del sistema penitenciario. El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad (SNAI) reconoce que la gestión de los datos es caótica. Un análisis exhaustivo sobre la gestión de datos realizado por el Centro de Etnografía Interdisciplinaria Kaleidos identifica las deficiencias en el uso del Sistema de Gestión Penitenciaria (SGP) y señala que el personal del SNAI no lo utiliza porque no refleja adecuadamente la dinámica real de la generación de datos en los Centros de Privación de Libertad.

En tal virtud, se puede determinar que la Política de Rehabilitación Social, presenta problemas en cuanto a la asignación de presupuestos, coordinación entre entidades, llevando a una falta de institucionalidad del SNAI, entidad encargada de la ejecución de la política pública en mención. Es esencial que tanto el gobierno como la sociedad civil trabajen juntos en la ejecución de medidas eficaces. Entre las estrategias a tener en cuenta se encuentran las políticas de prevención del delito, la reforma del sistema penitenciario y la promoción de oportunidades económicas. Además, el fortalecimiento de la educación y la inclusión social es crucial para establecer un sólido cimiento que posibilite el progreso de Ecuador.

Conclusiones y Recomendaciones

La mayor parte de las modificaciones institucionales y normativas de esta política fueron establecidas, impulsadas y/o implementadas bajo la dirección de la presidencia del Ecuador, lo que implicar una concentración significativa de poder en la figura presidencial, lo que podría tener implicaciones para el equilibrio de poder dentro del sistema político del Ecuador.

Se evidencia un aumento en los amotinamientos en las cárceles de Ecuador, lo que sugiere que las medidas implementadas por el gobierno actual no han sido adecuadas. Esto ha llevado a la declaración de estados de excepción y a la solicitud de ayuda por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

La ejecución de la Política Pública de Rehabilitación Social desde la instauración del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad (SNAI) ha enfrentado limitaciones en su efectividad en parte debido a la insuficiencia de recursos adecuados y la falta de coordinación entre las diversas entidades involucradas. Estos aspectos se han identificado como factores que dificultan el logro exitoso de los objetivos de la política en cuanto a la reintegración y rehabilitación de individuos en la sociedad, lo que se refleja en la persistencia de altas tasas de reincidencia delictiva y en la ausencia de avances significativos en la mejora del sistema judicial penal ecuatoriano.

Se evidencia que los principios fundamentales de la política de rehabilitación social están claramente centrados en asegurar los derechos humanos y la reintegración social de las personas privadas de libertad, tanto en lo que respecta al contenido de las normativas, programas, planes y estatutos, como en la asignación y ejecución del presupuesto.

En relación al aumento de la asignación presupuestaria destinada al funcionamiento de la política de rehabilitación social, este estudio pudo observar un aumento en la asignación y ejecución presupuestaria en los Centros de Rehabilitación Social. No obstante, no se pudo acceder a datos que reflejen el incremento global del presupuesto en el sector. A pesar de esta limitación, es factible afirmar que el aumento de presupuesto en los Centros de Rehabilitación Social no se tradujo en la reducción de las tasas delictivas ni en los porcentajes de reincidencia en la población carcelaria que fue reinsertada en la sociedad.

Después de exponer los resultados principales de este estudio, es apropiado cotejar la hipótesis de investigación que sostiene que “La implementación de la Política Pública de Rehabilitación Social desde la creación del SNAI ha sido limitada en su efectividad debido a

la falta de recursos adecuados y la falta de coordinación entre las diversas instituciones involucradas. Se supone que estos factores han obstaculizado el éxito de la política en términos de rehabilitación y reinserción de individuos en la sociedad, lo que resulta en una persistencia de las altas tasas de reincidencia delictiva y en una falta de progreso significativo en la mejora del sistema judicial penal ecuatoriano”, con los hallazgos obtenidos mediante la tipología NATO.

Del análisis expuesto, se concluye que es debido a la confluencia de tantos factores en torno a la política de rehabilitación social que, no se puede aseverar la hipótesis como única variable que defina la situación del sistema penitenciario en el Ecuador por lo tanto se descarta. Los problemas que se suceden en el desarrollo normal de las cárceles del país tiene como elementos de importancia los siguientes: las alteraciones en la red de actores políticos relacionada con la rehabilitación social, la coordinación entre los distintos entes del Estado, la sobrepoblación carcelaria, las falencias en la dotación de recursos asignados por el Ministerio de Finanzas que imposibilita el desarrollo normal de la vida en las cárceles del país, así como la insuficiencia y precariedad de programas efectivos al interno de los recintos que permitan una reintegración adecuada de los PPL a la sociedad.

De igual forma una visión predominantemente punitista en la resolución de la mayoría de los delitos que se cometen en el Ecuador solo ha conllevado un nivel de hacinamiento sin precedentes en la historia del país, sin tomar en cuenta otras formas de sanción para aquellos que incurren en delitos de mediana y baja significancia ha permitido que el problema se agrave continuamente sin tener una solución a corto, mediano ni largo plazo.

Es por la razón antes expuesta que el Estado ecuatoriano debe realizar reformas en su código penal para dotar de legitimidad el accionar de jueces que permitan el desarrollo de nuevas penas expuestas en el análisis de la problemática, de esta forma se brinda a las personas que se han apartado de las leyes y buenas costumbres una manera más eficaz de ser reinsertados en una sociedad que los estigmatiza y condena sistemáticamente. El problema seguirá siendo muy complejo, pero es necesaria la voluntad política que permita conceptualizar el problema de la rehabilitación social desde una mejor perspectiva tomando en cuenta soluciones alternativas a la privación de la libertad como único elemento para condenar los delitos.

De igual forma los entes de rehabilitación social deben tener un refrescamiento en cuanto a las formas en cómo se desarrollan las vidas de los PPL al interno de los recintos, a continuación, se realiza una serie de recomendaciones: a) se deben instaurar programas de capacitación que

permitan a los reclusos aprender un oficio que les permita tener una vida digna luego de salir de prisión. b) el Estado mediante el Ministerio de Educación podría empezar una campaña de alfabetización, culminación de estudios de primaria y secundaria para los PPL, puesto que son los requisitos mínimos a la hora de conseguir cualquier tipo de trabajo. c) a través de la cartera de salud el Estado podría implementar programas serios de acompañamiento desde el día 1 que el recluso ingresa al centro de rehabilitación social que permitan diagnosticar y preservar el estado de salud física y mental, así como también un programa de aminoramiento de adicciones dentro de la población carcelaria. d) El gobierno debe reconstruir la relación rota entre los PPL, la sociedad y el Estado con el estudio de técnicas eficaces como campañas y programas para la población en general que permitan aminorar la estigmatización por parte de la sociedad de forma que la transición entre la vida en la cárcel y el ingreso a la comunidad sea efectiva. e) Se debe proponer a la asamblea nacional las reformas necesarias en el código penal ecuatoriano para la aplicación del servicio comunitario, voluntariado obligatorio en organizaciones sin fines de lucro, entre otros que permita el cambio del paradigma en el pago de los delitos pequeños y medianos. d) se recomienda a los tomadores de decisión la separación obligatoria de la población carcelaria para de esta manera separar aquellos que han cometido delitos graves de la población que no lo ha hecho ya que los expone a factores criminógenos de gran magnitud.

Referencias

- Aldaz, Michelle. 2021. “Hacinamiento en las cárceles, un problema cada vez mayor en América Latina”. Atalayar. <https://www.atalayar.com/articulo/sociedad/hacinamiento-carceles-problema-cada-vez-mayor-america-latina/20211011161540153287.html>.
- Argüello, Santiago. 1992. Trabajo de Prisioneros. Dirección Nacional de Rehabilitación social. Ecuador: Imprenta Multicolor.
- Anónimo. 2014. *Manual de Derechos Humanos aplicados al Contexto Penitenciario*. Quito: Imprenta Grafilyon
- Carrión, F. H. 2014. ¿Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico? URVIO. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 1(1): 5-9.
- Corte Nacional de Justicia del Ecuador. 2021. *Ensayos Penales*. *Revista* 13. <https://www.cortenacional.gob.ec>.
- Defensoría Pública del Ecuador. 2018. *Informe de rendición de cuentas 2017*. Quito: Defensoría Pública.
- Duwe, G. (2017). “The Use and Impact of Correctional Programming for Inmates on Pre- and Post-Release Outcomes”. *National Institute of Justice*.
- Fondevila, G., & Bergman, M. (2021). *Prisons and Crime in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fontaine, Guillaume. 2015a. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos.
- Foucault, Michel. 2002. *Vigilar y Castigar*. Nacimiento de la prisión. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Hood, Christopher. 2007. “Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades”, *Governance* 20 (1): 127-144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>
- González, Luis. 2017. “El marco legislativo de la educación”. CAP_16.pdf (unam.mx).
- Hall, Peter. 1993. “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain”. *Comparative politics* 3 (1): 275–296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Hood, Christopher. (1986). *The Tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Heard, Catherine. 2019. “Towards a Health-Informed Approach to Penal Reform?”. *ICPR*. 4-15.
- Humanos, Comisión Interamericana de Derechos. *Personas Privadas de la Libertad en Ecuador*. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II), 2022.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20 (1): 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Leyva, Santiago. 2020. “El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (madpp): una herramienta para diseñar mejores políticas”.
- Maruna, S. (2020). “Rehabilitation: Beyond the Risk Paradigm”. *Routledge*. DOI: 10.4324/9780203962176
- McNeill, F. (2018). “Rehabilitation, Corrections, and Society: The Impact of the Carceral State on the Reintegrative Process”. *Social Justice*, 45(3), 1-25.
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2011. *Agenda de Derechos Humanos y Cultos*. Quito: Manthra Editores.
- Naciones Unidas. 2013. “Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y Reintegración Social de Delincuentes”. Oficina de Naciones Unidas.
- . 2014. *Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. <https://cutt.ly/CIMXnu4>

- . 2018. *Rehabilitar y proteger derechos: Módulo de formación y capacitación penitenciaria*. Quito: Artes Gráficas Silva.
- Peters, Guy, Capano Giliberto, Howlett Michael, Mukherjee Ishani, Chou Meng-Hsuan y Ravinet Pauline. 2018. *Design for policy effectiveness. Defining and understanding a concept*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, Guy. 2015. *Advance introduction to public policy*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- . 2018. *Policy problems and policy design*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Pierre, Jon y Guys Peters. 2000. *Governance, Politics, and the State*. Londres: Macmillan Press.
- Primicias. 2021. “El Gobierno redujo en 64% el costo del plan de mejoras para las cárceles”. *Primicias*, 14 de agosto.
- . 2022. “Ecuador alcanza la tasa más alta de muertes violentas de la última década”. *Primicias*, 2 de septiembre. https://www.primicias.ec/noticias/en_exclusiva/ecuador-tasa-muertes-violentas-ultima-decada.
- Política Pública de Rehabilitación Social 2017-2021. Gobierno del Ecuador.
- Reestructuración del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. Quito: Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
- Rojas, Daniel. 2023. “La delincuencia en el Ecuador: Un problema complejo con soluciones complejas”. *Cadiec*.
- Salamon, Lester M., ed. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Con la asistencia especial de Odus V. Elliott. Nueva York: Oxford University Press, 2002.
- Santander Guillermo, 2022. “Un análisis de la Agenda 2030 desde la teoría política: oportunidades como herramienta de transformación. Ediciones Complutense.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES. <https://cutt.ly/eLM2kq0>
- Senplades, Secretaría Nacional de Planificación. 2021. “Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025”. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan-de-Creación-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compr
- Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores. 2019. Transformación del Sistema de Rehabilitación Social a Nivel Nacional. <https://cutt.ly/HIMVas6>
- SNAI. 2019. Informe de Rendición de cuentas 2019. Transparencia - SNAI (atencionintegral.gob.ec)
- . 2020. Informe de Rendición de cuentas 2020. Transparencia - SNAI (atencionintegral.gob.ec)
- . 2021. Informe de Rendición de cuentas 2021. Transparencia - SNAI (atencionintegral.gob.ec)
- Smink, V. (2021, 8 de octubre). *Los 6 países de América Latina y el Caribe donde la cantidad de presos duplica, triplica y hasta cuadruplica la capacidad de las cárceles*. BBC News Mundo. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58838582>
- Subia Marco. “Estado de situación del Sistema Nacional de Rehabilitación Social: cifras y hechos recientes”. *Fundamedios*. RESUMEN_EJECUTIVO_SNRS_FIR-2.pdf (fundamedios.org.ec)
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter Larrue, Corinne y Frederic Varones. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

- UNOCD, 2018. "Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders". *Criminal Justice Handbook Series*.
- Uggen, C., & Blahnik, L. (2016). "The Socioeconomic Determinants of Desistance: An Examination of Public Policy and Reintegration Programs". *Criminology & Public Policy*, 15 (2): 395-419.

Anexos

Anexo 1. Instrumentos NATO: Puesta en Agenda

Código	Instrumento	Detalle	Fuente	Enlace
N1	Plan Nacional de Desarrollo	<p>Con base al eje 1, en el que se señalan los derechos para todos durante toda una vida.</p> <p>Objetivo 1. Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas. Política 1.13.</p> <p>Garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y de adolescentes infractores, y fortalecer el sistema penal 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, reinserción social y familiar y la justicia social.</p>	Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida	https://obnacion.cepal.org/files/planNacion172021.p
N2	Declaraciones presidenciales	Toma de medidas para enfrentar a la crisis carcelaria.	CNN en español	https://www.cnn.com/espanol/america-latina/2017/07/17/declaraciones-presidenciales-sobre-la-crisis-carcelaria/index.html

					TIGCAE AAGEAY GCAQQ AGEAYP CAcQAE EDSAQg CALACA TA1&PC
[En]	Decreto Ejecutivo 560	Eliminación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Decreto Ejecutivo	https://www.gub.ve/portal/gob.ec/content/uruguay/Decreto-Ejecutivo-560-2013.pdf	
F1	Presupuesto Financiero para el sistema carcelario	Presupuesto para reestructurar el sistema carcelario	Noticia del periódico Primicias	El Gobierno el costo de para las c (primicias)	
O1	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Atribuciones y competencias	Estatuto Orgánico por Procesos	24.-Estatuto Procesos (derechos)	

Elaborado por la autora.

Anexo 2. Instrumentos NATO: Formulación

Código	Instrumento	Detalle	Fuente	Enlace
N1	oficio Nro. SNAI-SNAI-2022-0558-O	Reglamento de la SNAI	Corte Constitucional del Ecuador	e2NhenB1d8nLCB1dU1ZS11Y E2NS1iN UucGRm. (cortecons
A1	Decreto Ejecutivo 560	Creación del SNAI	Decreto Ejecutivo	https://www.gob.ec/wp-content/uploads/2018/05/Decreto-Ejecutivo-560-2018.pdf
T1	Presupuesto del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.	Informe de Rendición de Cuentas de los años 2017 y 2018.	Formulario de Rendición de Cuentas	Funciones (derechos)
T2	Presupuesto del SNAI	Informe de Rendición de Cuentas de los años 2019,2020 y 2021.	Ley Orgánica de Transparencia	Transparencia (atencioni)
O1	Organismo Técnico del SNAI	Regulación de la SNAI y la SNAI como ente regulador de la rehabilitación social	Página Oficial de la SNAI	SNAI - Sección de Atención a Adultas Plenas con Libertad y Responsabilidad. Infractores (atencioni)

Elaborado por la autora.