

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2022-2023

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

La influencia del diseño institucional del sistema de rehabilitación social en la crisis carcelaria
del Ecuador (2018-2022)

Valeria Natahalía Balseca Guadalupe

Asesor: Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Lector: Alejandro Hernández Luis

Quito, febrero de 2024

Dedicatoria

A mi guía terrenal. Hoy, luz permanente que alumbra mis días.

Epígrafe

La modernidad nos ha permitido múltiples avances como humanidad, entre ellos el avance de la ciencia y tecnología (la vacuna, la penicilina, los medios de comunicación, la posibilidad de contar con alimentos para afrontar hambrunas y más), y también nos ha proporcionado problemas que han producido dolores profundos, muerte y destrucción, como los medios para la guerra, el cambio climático y la cárcel.

—Ramiro Ávila Santamaría

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos.....	9
Introducción	10
Capítulo 1. Marco analítico: Análisis de congruencia, diseño institucional y coordinación e implementación	12
1.1. Análisis de congruencia.....	12
1.2. Diseño institucional, coordinación e implementación.....	13
Capítulo 2. Antecedentes del diseño institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y sus problemas derivados de las políticas	15
2.1. Antecedentes del diseño institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social	15
2.2. Problemas de las políticas del diseño institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social.....	19
Capítulo 3. Análisis del diseño institucional del sistema de rehabilitación social y la crisis carcelaria	21
3.1. Reforma del diseño institucional del sistema de rehabilitación social	21
3.2. Análisis de la reforma y debilitamiento institucional	23
3.3. Coordinación del ente colegiado	26
3.4. Formulación de la política pública	28
3.5. Implementación de la política pública.....	29
Conclusiones.....	35
Referencias	37
Anexos.....	42

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 2. 1. Comparativo de población carcelaria CPL Cotopaxi, (2017-2022)..... 17

Gráfico 2. 2. Evolución anual de presupuesto y PPL (2014-2022)..... 17

Tablas

Tabla 2. 1. Presupuesto para la creación de Unidades Judiciales de Garantías Penales con Competencia en Infracciones Flagrantes, 2013..... 15

Tabla 3. 1. Líneas de seguimiento de la Política Pública 31

Lista de abreviaturas y siglas

ASP	Agente de Seguridad Penitenciaria
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CPL	Centro de Privación de Libertad
CSVP	Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria
COA	Código Orgánico Administrativo
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CNRS	Consejo Nacional de Rehabilitación Social
DOT	Directorio del Organismo Técnico
ERJAFE	Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
MNT	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
OT	Organismo Técnico
PPL	Persona Privada de Libertad
RSNRS	Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social
SNRS	Sistema Nacional de Rehabilitación Social
SNAI	Servicio Nacional de Atención a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Valeria Natahalia Balseca Guadalupe, autor de la tesis titulada “La influencia del diseño institucional del sistema de rehabilitación social en la crisis carcelaria del Ecuador (2018-2022)”, 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, febrero de 2024

Firma

Valeria Natahalia Balseca Guadalupe

Resumen

Este trabajo centra su problemática en torno a las fallas de implementación de la política pública a la luz del análisis del debilitamiento institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (SNRS). Las cuales se evidencian en la falta de control de los centros de privación de libertad, donde se han reportado graves vulneraciones de derechos, torturas, muertes violentas, evasiones, entre otras, desde el año 2018 hasta el 2022.

Teniendo en cuenta lo anterior, se busca analizar qué efecto tuvo el rediseño institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, mediante Decreto Ejecutivo N° 560 de 14 de noviembre de 2018, emitido por el presidente Lenin Moreno, sobre la facultad de generar política pública que permite la administración de los Centros de Privación de Libertad (CPL).

El rol que desempeñan las instituciones que forman parte del Directorio del Organismo Técnico, se centra en el mandato constitucional de atención a personas privadas de libertad como grupo prioritario, por lo que reviste una categoría de tutela especial a fin dar efectividad a los derechos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y aterrizar en la normativa infraconstitucional.

La metodología de investigación se basó en el análisis de congruencia, que evalúa la alineación entre los problemas políticos y su diseño. Se complementa con el examen del diseño institucional, la coordinación entre los actores políticos y el proceso de aplicación. Este marco proporciona una comprensión global de la formulación y aplicación de las políticas en el estudio de caso de sistema de rehabilitación social en la crisis carcelaria del Ecuador en el periodo 2018-2022.

Se utiliza la información documental oficial, información secundaria y entrevista. Se han generado hallazgos sobre la coordinación horizontal de las entidades que conforman el Directorio del Organismo Técnico, la participación de los detentadores del poder en la formulación de la política pública, las líneas de acción determinadas y las fallas de la política pública presentada en febrero de 2022.

Agradecimientos

Agradezco la generosidad de los profesionales que compartieron sus conocimientos y la pasión por el sector público.

A FLACSO por ser una Institución de prestigio y valores.

A mis compañeros que enriquecieron el debate e intercambio de ideas.

Introducción

Desde una perspectiva general, se entenderá a la rehabilitación social como:

Aquel proceso orientado a la recuperación y fortalecimiento de aquellas facultades y habilidades que se han perdido o disminuido en una persona, a fin de que pueda volver a utilizarlas y permitirle que ejerza libremente sus derechos y en este marco de libertad desarrolle sus capacidades a fin de cumplir con las obligaciones y responsabilidades que le impone una vida en sociedad (Núñez 2018, 19).

Por su parte, el sistema nacional de rehabilitación social ecuatoriano es un conjunto de instituciones y programas encargados de la administración de la pena y la rehabilitación de las personas que han sido condenadas por infracciones penales y han sido privadas de su libertad como resultado de una sentencia, conforme el artículo 672 del Código Orgánico Integral Penal (Código Orgánico Integral Penal 2014).

En este sentido, el objetivo principal del sistema penitenciario es la rehabilitación y la reinserción social de los individuos, para que puedan volver a la sociedad como ciudadanos responsables y productivos, una vez han cumplido con el tiempo de privación de libertad e informe de cumplimiento del plan individualizado de la pena. En este plan se contempla la participación en los ejes de tratamiento (laboral, educación, cultura, deporte, salud y vinculación social y familiar), de conformidad con el artículo 34 numeral 14 del Reglamento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (RSNRS).

Sin embargo, el problema que aquí subyace es que, en algunos países, el sistema penitenciario ha sido objeto de críticas por su enfoque excesivamente punitivo y, la falta de énfasis en la rehabilitación y la reinserción social. Es por ello que se aboga por reformas del sistema penitenciario enfocadas más en la rehabilitación y la prevención de la reincidencia a través del diseño coherente de políticas públicas del sistema. Por ejemplo, teniendo en cuenta los graves hechos de violencia ocurridos en los centros de privación de libertad de Ecuador entre 2018 y 2022, son situaciones que llevan a reflexionar sobre lo que ocurre con la política pública a la luz de las estructuras de implementación de las mismas, y se precisa conocer los aciertos y puntos de quiebre que han llevado al SNRS a enfrentar una de las crisis más graves y persistentes en los últimos años.

Se menciona de manera reiterativa la política pública, pero qué es en términos netamente comprensivos para el objeto de análisis de este apartado. Se adopta lo anotado por Méndez, para quien la política pública constituye un “conjunto, paquete o serie de acciones del Estado

(o de la sociedad por delegación del mismo) dirigido a resolver un problema estatal y promover un bien público” (Méndez 2010, 51).

Así también, el estudio de las fallas de políticas se centra en identificar las causas o factores que influyen en el grado de eficacia de su implementación. Esta discusión busca explicar por qué las acciones implementadas no producen los resultados deseados, reconociendo la interrelación existente entre la aplicación y la evaluación de las políticas (Pressman y Wildavsky 1998).

Con este fin, en la presente investigación, se plantea identificar qué efecto tuvo el rediseño institucional del sistema de rehabilitación social dispuesto mediante Decreto Ejecutivo N° 560 de 14 de noviembre de 2018, en el gobierno de Lenin Moreno, sobre la facultad de generar política pública que permita mejorar la administración de los Centros de Privación de Libertad (CPL).

Se plantea como hipótesis que este rediseño produjo el debilitamiento institucional del SNRS y afectó negativamente la capacidad del Organismo Técnico (OT) de generar política pública para una efectiva administración de los CPL.

En este orden de ideas, la presente tesina se organiza a manera de tres capítulos. El capítulo número 1 titulado Marco analítico: Análisis de congruencia, diseño institucional y coordinación e implementación. El capítulo 2: Antecedentes del diseño institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y sus problemas derivados de las políticas. Y el capítulo 3: Análisis del diseño institucional del sistema de rehabilitación social y la crisis carcelaria.

Capítulo 1. Marco analítico: Análisis de congruencia, diseño institucional y coordinación e implementación

1.1. Análisis de congruencia

En primer lugar, el abanico general sobre el cual versa el proceso analítico del presente estudio se ha basado en un “análisis de congruencia”, es decir que, metodológicamente hablando, se corresponde a un estudio de caso que se ha realizado con el método de análisis de congruencia para comprobar la plausibilidad de la hipótesis, sustentado en información documental oficial y secundaria (Beach y Pedersen 2016). También, se procedió con la recolección de datos mediante una entrevista a Víctor Jácome Mafla, Ex subdirector de Rehabilitación Social Servicio Nacional de Atención a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores, el día 5 de marzo de 2023. Asimismo, mi labor como exfuncionaria del Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) y, del Servicio de Atención a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) desde el año 2014 al 2021 me facilitó la comunicación y la obtención de información respecto al tema de estudio con otros funcionarios del área.

El análisis de congruencia en la formulación de políticas es un proceso que examina la alineación o ajuste entre el problema que una política pretende abordar y el diseño de la propia política. Implica evaluar si los objetivos, estrategias e instrumentos de la política se ajustan a la naturaleza y el alcance del problema (Peters 2018). Para llevar a cabo este análisis, se inicia con la identificación y desglose de los elementos clave, desentrañando sus componentes fundamentales. Se establecen criterios específicos, tales como coherencia lógica, consistencia interna y compatibilidad con la evidencia empírica. La comparación directa entre los elementos se realiza bajo la lupa de estos criterios, mientras que se examina la coherencia interna de cada uno (García-Cueto 1994).

Es por ello, que en contextos como el de la integración de políticas sobre la rehabilitación social en Ecuador, el análisis de congruencia puede utilizarse para evaluar la concordancia entre los programas políticos integrados y su aplicación en la práctica. Esto implica examinar cómo se reconfiguran estos durante su aplicación, lo que puede aportar información sobre el proceso de integración de políticas y sus efectos (Sarti 2023).

Es esencial considerar el contexto en el que se aplican los elementos, ya que la congruencia puede depender de este factor. A través de este proceso, se busca determinar si existe

coherencia, identificar posibles contradicciones y, en última instancia, llegar a conclusiones informadas sobre la congruencia de los elementos analizados (Ortiz, Peñaranda, y Estupiñán 2018).

1.2. Diseño institucional, coordinación e implementación

Por otra parte, subyacentes al análisis de congruencia, también se han utilizado una serie de conceptos clave a modo complementario. Un segundo elemento ha sido él: “diseño institucional”. Carla Huerta (2000, 1103), indica que este; “establece cómo operan y se interpretan las instituciones, ya que determina cómo estas se interrelacionan para producir un significado o efecto específico”.

En consecuencia, es preciso abstraer dos ideas que servirán de base para el análisis del caso propuesto. En primer lugar, si bien se deja establecido en líneas generales lo que implica el diseño institucional, es importante señalar que, uno nuevo supone “[...] un procedimiento que modifica la operatividad y significado de una o varias instituciones de conformidad con un criterio prevaleciente en el modelo vigente y que responde a diversas razones de oportunidad” (Huerta 2000, 1107).

En tercer punto, se introduce el concepto de las “interrelaciones”, sirve para entender cómo la coordinación en correspondencia con el diseño institucional ha de permitir que la relación mutua entre personas e instituciones se desarrolle con miras a solucionar problemas y perseguir objetivos en común.

También se incluye el concepto de coordinación, el cual alude a un proceso en que intervienen varios miembros de diferentes instituciones, en este caso gubernamentales, con el propósito de definir acciones, cumplir responsabilidades, dotando de información común para que este cumplimiento de funciones sea eficiente y eficaz en términos de la implementación de políticas públicas.

De este modo, la coordinación puede ser entendida como:

Una forma de fortalecer la capacidad de provisión de servicios públicos integrados y eficientes, lo cual implica en términos generales que las organizaciones trabajen juntas y los programas gubernamentales estén articulados de manera adecuada para lograr fines que no son alcanzables a través de acciones públicas independientes (Bouckaert, Peters, y Verhoest 2010, 20).

De otro lado, en cuanto a la implementación, Dimitrakopoulos y Richardson (2001, 336) la conciben como “el complejo proceso de poner en práctica una política pública por una

variedad de mecanismos y procedimientos que involucran una amplia y diversa gama de actores”.

Así también, se considera que la implementación es una actividad sucesiva desde el punto de vista del diseño. En ese sentido, se trata de:

Un conjunto específico de actividades diseñado para poner en práctica una actividad o programa de dimensiones conocidas [...] los procesos tienen un propósito y se describen con suficiente detalle para que los observadores independientes puedan detectar la presencia y la fuerza del 'conjunto específico de actividades' relacionado con implementación (Fixsen et al. 2005 citado en Signe 2017, 10).

Y también considerando que “La implementación está inextricablemente vinculada a otras partes del proceso de políticas” (Signe 2017, 12), se ha realizado un análisis del marco en medio del cual se ha formulado la política pública del SNRS, sin desconocer el proceso seguido hacia la implementación.

Con respecto a los problemas de la coordinación jerárquica, Wegrich y Stimac (2014) destacan a la motivación y a la información como elementos para el análisis. En cuanto a la primera, es la evidencia del interés de los tomadores de decisión y el riesgo de ostentar ese poder e imponer límites a otras instituciones. Mientras que, sobre información, se refiere a la limitada capacidad de procesar todo el conocimiento que los niveles bajos poseen, provocando una distorsión o desinformación.

Así, a modo de resumen, el análisis de congruencia, que sirve de base metodológica para la investigación, evalúa la concordancia entre el problema que pretende abordar una política y el diseño de la propia política. Complementan este análisis los conceptos de diseño institucional, que ofrece una visión de las estructuras y mecanismos que facilitan la formulación y aplicación de políticas; coordinación, que examina la interacción y colaboración entre los actores políticos en el proceso de formulación de políticas, y aplicación, que escudriña cómo se ponen en práctica las políticas y cómo este proceso puede remodelar los programas políticos integrados. Juntos, estos conceptos forman un marco global para comprender y analizar la formulación y aplicación de políticas con relación en el sistema de rehabilitación social aportarán al análisis para comprender cómo el diseño institucional ha incidido en la formulación e implementación de la política pública, con una mirada centrada en la coordinación intersectorial.

Capítulo 2. Antecedentes del diseño institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social y sus problemas derivados de las políticas

2.1. Antecedentes del diseño institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

Uno de los primeros antecedentes relevantes sobre el tema en cuestión ocurre a finales del año 2013, año en el cual se presenta la propuesta de creación de Unidades Judiciales Penales con competencia en Infracciones Flagrantes, con un presupuesto de \$ 110.420.786,24 (Consejo de la Judicatura 2013).

Tabla 2. 1. Presupuesto para la creación de Unidades Judiciales de Garantías Penales con Competencia en Infracciones Flagrantes, 2013

No.	CANTON	TIPO A	TIPO B	TIPO C
1	GUAYAQUIL NORTE	9.502.763,44		
2	GUAYAQUIL SUR		5.953.362,50	
3	QUITO NORTE		5.953.362,50	
4	QUITO SUR	9.502.763,44		
5	SANTO DOMINGO		5.953.362,50	
6	MACHALA		5.953.362,50	
7	PORTOVIEJO		5.953.362,50	
8	ESMERALDAS		5.953.362,50	
9	BABAHOYO		5.953.362,50	
10	EL EMPALME			3.974.909,30
11	LAGO AGRIO		5.953.362,50	
12	QUEVEDO		5.953.362,50	
13	DURAN		5.953.362,50	
14	TULCAN		5.953.362,50	
15	MANTA		5.953.362,50	
TOTAL POR TIPO		19.005.526,88	71.440.350,05	3.974.909,30
TOTAL OBRA CIVIL				94.420.786,24
TOTAL ADAPTABILIDAD DE TERRENOS				16.000.000,00
REQUERIMIENTO TOTAL				110.420.786,24

Fuente: Consejo de la Judicatura (2013)

La creación de dichas unidades judiciales tuvo como objetivo dar trámite inmediato e integral a los delitos flagrantes, es decir, aquellos cometidos en presencia de una o varias personas o, cuando se le descubre inmediatamente después de haberlo cometido o, si existe una persecución sin interrupción desde el momento en que se presume se cometió el delito hasta por veinticuatro horas hasta la detención, conforme lo establece el Código Orgánico Integral Penal (Código Orgánico Integral Penal 2014).

En estas unidades se agruparon a entidades como: Fiscalía General del Estado, Defensoría Pública, MJDHC y Policía Nacional, en una sola infraestructura. Desde el punto de vista del populismo penal, esto pudo verse como una efectiva intervención del Estado frente al incremento de noticias de delitos. Sin embargo, hay varias críticas en cuanto a su operatividad.

Los delitos conocidos por las unidades de flagrancia son aquellos que conforme al COIP, están sancionados con una pena máxima de cinco años, es decir, que *per se* no generan daño o lesión grave al pacto social. De acuerdo con Eugenio Zaffaroni (2013, 181), esta sanción a delitos menores se enmarca dentro de “la crítica a la manifestación represiva de este *estado gendarme*, a lo que la bautizó como neopunitivismo”.

Por tanto, dichos delitos deben ser excluidos de la rigurosidad del *iter criminis*¹ y dejar como *ultima ratio*² a los delitos que generan conmoción social y que no pueden ser castigados de otra forma que no sea por la fuerza punitiva del aparataje estatal, es decir, la cárcel.

En un esfuerzo netamente cuantitativo por evidenciar la intervención estatal, la puesta en marcha de estas unidades judiciales penales con competencia en infracciones flagrantes produjo números elevados en el otorgamiento de medidas cautelares, sobre todo de prisión preventiva. Mediante esta práctica, las cárceles se agolpaban de detenidos.

Luego, en el año 2014 convergieron algunos eventos que incidieron en el sistema de rehabilitación social. Por un lado, tenemos las reformas al COIP, que, si bien han sido de amplio análisis dentro de la doctrina y la academia, podemos interpretarlas como un afianzamiento de un enfoque punitivo.

También en ese mismo año, específicamente en el mes de febrero, se crean las cárceles regionales en las provincias de Cotopaxi, Cuenca y Guayaquil, con una capacidad efectiva instalada para 4.500, 2.500 y 5.000 Personas Privadas de Libertad (PPL), respectivamente. Por ejemplo: la construcción del complejo penitenciario de Cotopaxi implicó un presupuesto de 78 millones de dólares (Redacción El Comercio 2018b).

Estos datos son relevantes por cuanto, en el año 2014, pese a la creación de estos complejos penitenciarios, el MJDHC reportaba un 36 % de hacinamiento (Redacción El Comercio 2018a). Y por ello, pese al incremento de plazas en los CPL para personas privadas de libertad, las nuevas infraestructuras fueron hacinándose aceleradamente.

Otro indicador que antecede a la modificación del diseño institucional se refiere al personal destinado para la administración de los CPL. El número de Agentes de Seguridad Penitenciaria (ASP) no incrementó en la medida que el número de PPL lo hizo. A finales de

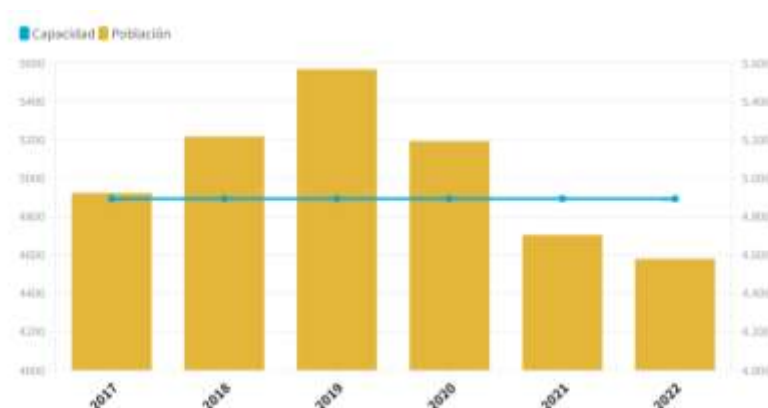
¹ “El camino que sigue el delito, desde cuando surge en la mente del hombre, hasta el momento en que se cumple la realización del hecho que lo constituye” (Mejía 1966).

² “Dique de contención del poner punitivo que ejerce el Estado a través del derecho penal” (Marchà-Aveiga 2022).

2019 se reportaban 1.500 ASP con una población penitenciaria de 39.569 PPL, manteniendo un hacinamiento del 34 % (Obando 2022).

Los datos provistos marcan la antesala de lo que sería la transformación del diseño institucional del Ministerio de Justicia Derechos, Humanos y Cultos en 2018. En los siguientes años, lo que se refleja es el incremento de población penitenciaria. Por ejemplo, para visualizar de manera más detallada esta problemática se pueden analizar los siguientes datos como referencias pertenecientes al CPL Cotopaxi:

Gráfico 2. 1. Comparativo de población carcelaria CPL Cotopaxi, (2017-2022)

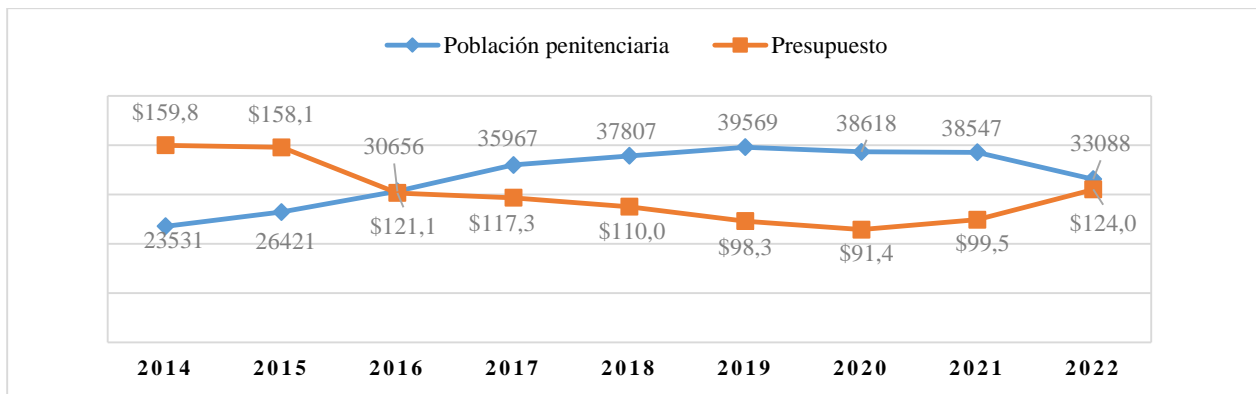


Fuente: (González 2022)

En este gráfico se evidencia el aumento del número de privados de libertad del CPL Cotopaxi en los años 2017, 2018 y 2019 como un efecto adverso a la solución de la problemática carcelaria, ya que la intervención estatal no solo debía implementar nuevos diseños de infraestructuras físicas, sino también un diseño institucional acorde a la finalidad del SNRS. Y por ello como indica el gráfico, independientemente de las fluctuaciones de la población carcelaria en cuatro de los seis años esta se encontraba por encima de su capacidad.

Por otro lado, otro problema que se ha podido evidenciar tiene que ver con las diferencias entre el gasto y la población privada de libertad. El gráfico 2.2 relaciona la asignación presupuestaria con el número de personas privadas de libertad desde el año 2014 al 2022. Este gráfico es un gráfico de líneas que muestra la población penitenciaria y el presupuesto de un sistema penitenciario a lo largo del tiempo, desde 2014 hasta 2022. La línea azul representa la población penitenciaria y la naranja a la par muestra las fluctuaciones del presupuesto para el sistema nacional de rehabilitación para cada año.

Gráfico 2. 2. Evolución anual de presupuesto y PPL (2014-2022)



Elaborado por la autora con base en información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas y el SNAI (2023).

El gráfico evidencia las discrepancias sostenidas durante algunos años entre la disponibilidad de presupuesto y el total de población penitenciaria, ya que como se puede observar el presupuesto más alto fue en el 2014, seguido del 2015, mientras que esto coincide también con los años más bajos de acuerdo a la población penitenciaria. Es decir que se tenía en estos años altos presupuestos y bajos números de población penitenciaria. Sin embargo, la tendencia cambió paulatinamente, ya que se dio una disminución sostenida en el presupuesto hasta el año 2020 mientras que en estos mismos años la población penitenciaria se encontraba opuestamente en una tendencia de aumento, es decir que bajaba el presupuesto a medida que aumentaba la cantidad de población penitenciaria. Todo ello casi igual hasta el 2022, año en que se comenzó a revertir la tendencia porque se aumentó el presupuesto y la población penitenciaria disminuyó.

Por otro lado, durante estos años se comenzaron a dar situaciones que empezaron a ahondar aún más en la crisis carcelaria. A finales de 2017 e inicios de 2018, se produjo un incremento de amotinamientos, riñas, intentos de evasiones y destrucciones en la infraestructura de los CPL (EL Universo 2017). A ello se sumó el deterioro en la aceptación del gobierno de Lenin Moreno, respecto a lo cual la periodista Liz Briceño de la Revista GK (2021) reportó:

El 30 de agosto de ese año [2017], CEDATOS reportó el punto más alto de la aprobación de su gestión, 77 %; sin embargo, esta realidad cambió cuando el grupo de disidentes Oliver Sinisterra asesinó a un grupo de periodistas de diario El Comercio. [...]. A partir de este evento la popularidad de Moreno fue en picada y un año después la misma empresa consultora informaba que el ahora expresidente contaba con el 26% de aprobación debido a que la gente percibía un incumplimiento de sus promesas de campaña.

2.2. Problemas de las políticas del diseño institucional del Sistema Nacional de Rehabilitación Social

En este sentido, como se ha podido ver los cambios en las políticas judiciales y penitenciarias de Ecuador, como la creación de Unidades Judiciales Penales con competencia en Infracciones Flagrantes en 2013 y las reformas al Código Orgánico Integral Penal (COIP) en 2014, reflejan una transición hacia un enfoque más punitivo en la justicia penal. Aunque se busca una respuesta más rápida y efectiva a las infracciones mediante unidades especializadas, es crucial equilibrar esta aproximación con consideraciones sobre la proporcionalidad de las sanciones, los derechos individuales y la efectividad a largo plazo en la prevención del delito.

Según Frost y Monteiro (2011), este “giro punitivo” en la política de justicia penal, ejemplificado por políticas como las leyes de “tres strikes”, la verdad en la sentencia y los mínimos obligatorios, se atribuye en parte a la demanda de respuestas de justicia penal más duras de un público cada vez más punitivo. Este enfoque punitivo puede verse como una manifestación de “neopunitivismo”, un término acuñado por Zaffaroni, que critica la represión estatal y la sanción a delitos menores (Sánchez 2014).

Este cambio podría responder a dinámicas similares de la demanda pública por respuestas más severas ante el crimen. Este fenómeno, vinculado a la noción de "neopunitivismo", refleja una tendencia global donde las políticas penales adoptan medidas más estrictas, como leyes de sentencias obligatorias y mínimos penales, en respuesta a las preocupaciones de seguridad ciudadana (Wacquant 2010). Es esencial considerar cómo este cambio en Ecuador se alinea con las tendencias internacionales y evaluar su impacto en términos de equidad, proporcionalidad y la efectividad a largo plazo en la gestión del sistema de justicia penal.

La implementación de cárceles regionales en 2014 y la disparidad entre el número de Agentes de Seguridad Penitenciaria (ASP) y la población carcelaria en Ecuador subrayan una brecha entre las políticas de infraestructura penitenciaria y la realidad de la población encarcelada. Este desajuste podría ser indicativo de la presión ejercida por actitudes punitivas en la sociedad y la influencia de la retórica política en torno al crimen y la justicia penal, como señalan Karstedt y Endtricht (2022). La necesidad de abordar tanto la capacidad penitenciaria como las condiciones que conducen a una mayor población carcelaria destaca la importancia de una evaluación integral de las políticas penitenciarias en Ecuador, considerando no solo la

infraestructura física, sino también la coherencia con los principios de justicia y derechos humanos.

De esta forma, cambios en las políticas penitenciarias en Ecuador simbolizan una falta de inversión en infraestructuras y personal, así como un enfoque punitivo en delitos menores. La solución a la problemática carcelaria en Ecuador requiere de una política integral que aborde no solo la construcción de nuevas infraestructuras, sino también la implementación de políticas de prevención del delito y la reinserción social de las personas privadas de libertad. Es necesario que el Estado invierta en la formación de personal especializado y en la mejora de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad para lograr una verdadera transformación del sistema penitenciario.

Capítulo 3. Análisis del diseño institucional del sistema de rehabilitación social y la crisis carcelaria

3.1. Reforma del diseño institucional del sistema de rehabilitación social

El sistema de rehabilitación por naturaleza es complejo: es eminentemente social; enfrenta cambios constantes; existen múltiples factores que inciden en la toma de decisiones y, la brecha entre la norma y el comportamiento del grupo objetivo es amplia. No solo implica la administración de las infraestructuras carcelarias al proveer una serie de servicios, sino que debe garantizar la habilitación social de seres humanos excluidos por la sociedad.

El contexto producido en los años 2017 y 2018 ha sido determinante en la reforma analizada. En medio de la decreciente aceptación ciudadana, el gobierno de Lenin Moreno emite una intervención simulada para emprender acciones con el fin de retomar el control perdido de manera progresiva en los CPL. Al respecto, la literatura advierte que el cambio institucional desde el punto de vista de la trayectoria regular “puede alterarse solo en coyunturas críticas, debido a variables exógenas” (Pierson y Skocpol 2008, citado en Fontaine 2015, 52). Esta alteración la vivió el gobierno de la mano de la crisis de seguridad reflejada con los eventos violentos del grupo de disidentes Oliver Sinisterra y la incapacidad para afrontarlos.

Es así, como a finales del año 2018, el gobierno enfrentaba una desaprobación generalizada de su gestión, en medio de los casos de violencia carcelaria registrados en Esmeraldas. Y frente a ello, el 14 de noviembre de 2018 el presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo N° 560 publicado mediante Registro Oficial Suplemento N° 387 de 13 de diciembre de 2018. Entre los aspectos más relevantes de este decreto se destacan la transformación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que pasó a ser la Secretaría de Derechos Humanos; y también se crea el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), la cual tal como se indicaba en el Decreto sería una nueva entidad de derecho público, con personalidad jurídica, dotada de autonomía administrativa, operativa y financiera, encargada de la gestión, seguimiento y control de las políticas, regulaciones y planes aprobados por su órgano gobernante.

Así también, dentro de las consideraciones para adoptar esta decisión el Decreto establece que “se requiere realizar un rediseño institucional que fortalezca la especificidad, especialización y la experticia de las instituciones a cargo de áreas sensibles como lo son los derechos humanos, el sistema de rehabilitación social, el desarrollo integral de adolescentes infractores (...)” (Presidencia de la República del Ecuador 2018).

Dicha reforma debe entenderse desde dos aristas importantes en las cuales incidió. La primera es identificar qué entidad era el MJDHC y luego esclarecer el rol de un ente colegiado en el SNRS. Se precisa entonces identificar cada uno de estos elementos para poder entender la reforma en estas dos dimensiones.

El MJDHC, Cartera de Estado creada el 14 de noviembre de 2007 mediante Decreto Ejecutivo N° 748, poseía la gestión técnica del direccionamiento estratégico de las políticas públicas, las cuales recaían en dos viceministerios a su cargo: 1. Derechos Humanos y Cultos y 2. Atención a Personas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores. Este último a cargo de la Subdirección de Rehabilitación, Reinserción Social y Medidas Cautelares a PPL y la Subdirección de Desarrollo Integral para Adolescentes.

El MJDHC contaba con instrumentos de gestión, el estatuto orgánico permitía el cumplimiento de los objetivos de la institución, la confusión de procesos era escasa. Se observa que desde la creación del MJDHC en el año 2007, no contaba con un estatuto, no obstante el Estatuto Orgánico por Procesos con la última reforma fue publicado en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 116 el 28 de marzo de 2014.

El Estatuto contemplaba una organización clara de atribuciones y productos por área. Mantenía procesos ordenados en función del grado de contribución, del siguiente modo: 1. Procesos gobernantes, 2. Procesos sustantivos, 3. Procesos adjetivos o habilitantes de apoyo y asesoría y 4. Procesos desconcentrados.

La presencia territorial mediante los procesos desconcentrados en unidades zonales permitía aligerar la carga administrativa que implican los CPL, así como la agilidad en los trámites de beneficios penitenciarios, evitando la entropía que genera el que una sola unidad o agencia atienda las peticiones de toda la población penitenciaria.

Al caracterizar la estructura orgánica del extinto MJDHC, no se puede dejar de mencionar que a su cargo estaba la Dirección de Gestión de Política Criminal, la cual se encargaba de la elaboración de planes, programas y proyectos para el desarrollo de la política criminal y la prevención del delito. Esta dirección estaba subordinada a la Subsecretaría de Desarrollo Normativo.

Por otra parte, la figura de un ente colegiado en el SNRS aparece con la creación del Consejo Nacional de Rehabilitación Social (CNRS), integrado por el Ministerio de Gobierno, Ministerio Fiscal Público, el Instituto de Criminología, Ministerio de Trabajo, Corte Nacional

de Justicia y delegado de los trabajadores. Posteriormente, mediante reforma al Código de Ejecución de Penas publicada en el Registro Oficial Suplemento 544 de 09 de marzo de 2009 en el artículo 4, se establece la “integración del CNRS por los siguientes miembros o sus delegados: el Ministro de Justicia Derechos Humanos y Cultos, quien lo preside y además se otorga voto dirimente, Ministro de Salud, Ministro de Educación, Ministro de Trabajo y Defensor del Pueblo”.

En el año 2014 con la promulgación del artículo 674 del COIP, se establece que el Directorio del Organismo Técnico (DOT) “tiene como objetivo la determinación y aplicación de las políticas de atención integral de las personas privadas de libertad; cumplir con las finalidades del Sistema de Rehabilitación Social y las demás atribuciones previstas en el reglamento respectivo (...) se integrará por las o los ministros o sus delegados encargados de las materias de justicia y derechos humanos, salud pública, relaciones laborales, educación, inclusión económica y social, cultura, deporte y el Defensor del Pueblo. El Presidente de la República designará a la ministra o ministro de Estado que lo presidirá”(Código Orgánico Integral Penal 2014).

Se precisa también definir qué es el Organismo Técnico (OT). Al respecto, el artículo 674 del COIP establece que:

El Sistema Nacional de Rehabilitación Social garantizará el cumplimiento de sus fines mediante un Organismo Técnico cuyas atribuciones, entre otras, son: 1. Organizar y administrar el funcionamiento del Sistema, 2. Definir la estructura orgánica funcional y administrar los centros de privación de la libertad, 3. Garantizar la seguridad y protección de las personas privadas de la libertad, del cuerpo de seguridad y vigilancia penitenciaria, del personal administrativo de los centros de privación de la libertad, así como de las personas que ingresan en calidad de visitas, 4. Evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas del Sistema, y 5. Fijar los estándares de cumplimiento de los fines del Sistema (Código Orgánico Integral Penal 2014).

3.2. Análisis de la reforma y debilitamiento institucional

Es así como la expedición del Decreto Ejecutivo N°560, modificó la estructura orgánica del ente encargado del Sistema Nacional de Rehabilitación Social. La transformación del MJDHC en Secretaría de Derechos Humanos y la creación del SNAI provocó una segmentación en los procesos de gestión técnica del direccionamiento estratégico de las políticas públicas que incidirían luego en la administración de los CPL.

La rectoría del DOT y las atribuciones del MJDHC quedan entonces a merced de la modificación del diseño institucional que dispone el Decreto Ejecutivo N° 560. De un lado, el COIP establece que el DOT se integra por el o la ministra/o de justicia y derechos humanos. No obstante, luego de la modificación, la Secretaría de Derechos Humanos asumió la representación ante el DOT.

Crear una nueva institución, como lo es el SNAI, en medio de una creciente ola de eventos adversos fue una intervención que no avizó los efectos institucionales y el momento por el que el SNRS atravesaba. La creación de una entidad implica construir desde los inicios los instrumentos que la fortalecen y consolidan, tales como estructura orgánica, estatuto de procesos, manual de puestos, gestión del talento humano, entre otros de los que aún carece el SNAI.

Situaciones como la mencionada anteriormente, que el MJDHC era la institución competente para ejercer la rectoría del SNRS, cobran un mayor sentido bajo la concepción de Arrellano (2010), quien considera a las organizaciones gubernamentales como “construcciones flojamente acopladas, afectadas políticamente, duales en su esencia (creadas con base en la normatividad, pero que pronto adquieren vida propia, respondiendo a su contexto), tironeadas por intereses externos e internos”(Arrellano 2010, 61). Esto ya que, en razón de la necesidad de intervención y acudiendo a lo que resulta ser la primera opción para el Poder Ejecutivo, la modificación del diseño institucional, este es alterado con relación al MJDHC, sin medir el impacto y el momento por el que atravesaba el SNRS.

En este sentido, vale aclarar que modificaciones de alto impacto como las del decreto 560, podrían considerarse como una decisión de fácil alcance y totalmente legítimas para el gobierno, por cuanto se amparaba en lo establecido en el inciso final del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo (COA) el cual prevé que “En ejercicio de la potestad de organización, la o el presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, cualquiera sea su origen, mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia” (Código Orgánico Administrativo 2017). Con base en esta facultad, se resuelve decretar la creación de una nueva institución encargada de los CPL.

También, en su trasfondo, se podría entender que por parte del gobierno, la búsqueda de especificidad y especialización fue el factor decisivo para adoptar este rediseño de la política sobre rehabilitación, consideración que evidentemente traería conflictos para la coordinación

intersectorial en lo sucesivo, dada la tensión intrínseca entre coordinación y especialización, y en efecto, ya que: “desde sus inicios, los gobiernos tienen que lidiar con los problemas de especialización y coordinación. Por un lado, los gobiernos requieren organizaciones y programas especializados para brindar servicios al público utilizando la experiencia” (Peters 2015, ix).

Por otro lado, “esos mismos gobiernos también han intentado coordinar las numerosas funciones especializadas para producir servicios más coherentes e integrados para el público” (Peters 2015, ix). Si bien se reconoce la especificidad del SNRS, también es claro que depende de la interacción con otras Carteras de Estado que proveen servicios a los CPL.

Por otra parte, la fortaleza institucional puede ser también conceptualizada a lo largo de dos dimensiones: imposición y estabilidad. La imposición es el grado en que las reglas de papel son cumplidas en la práctica. Donde todos los actores relevantes en un territorio dado cumplen rutinariamente con las reglas de papel o enfrentan un alto riesgo de castigo, la imposición es alta (Levitsky y Murillo 2010, 33). A continuación se determinará el nivel de imposición en el SNRS.

La aplicación de la reforma emitida mediante Decreto Ejecutivo N° 560 desencadenó la falta de organización en el SNRS, puesto que, de un lado, la naturaleza institucional demanda la elaboración de los instrumentos técnicos institucionales que afirmen el fortalecimiento de sus capacidades y por otro, el despliegue de acciones tácticas para enfrentar la crisis de eventos violentos en los CPL. Esto en medio de la transición y división administrativa del recurso humano y logístico entre la Secretaría de Derechos Humanos y el SNAI.

La Corte Constitucional en sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados, describe la incidencia del rediseño en los siguientes términos:

Por su parte, los representantes del SNAI al referirse a esta problemática identificaron varios factores que han abonado a la crisis, tales como los cambios institucionales que se han realizado en los últimos años, lo que ha dado lugar a indefiniciones en el régimen jurídico aplicable a los agentes penitenciarios, falta de presupuesto, insuficiente personal administrativo y de seguridad (Corte Constitucional del Ecuador 2021c).

El Decreto de manera fundamental resolvió la eliminación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y la creación de dos entidades en su lugar: la Secretaría de Derechos Humanos y el SNAI, encargando a este último de la gestión penitenciaria. Ahora bien: ¿Cómo incidió esta reforma en el ordenamiento y funcionamiento del SNRS instituido?

Para responder esta pregunta se requiere comprender la configuración del DOT y la estructura orgánica del MJDHC. Esta reforma, en términos de conformación del ente colegiado y en los instrumentos que dotan la institucionalidad de una Cartera de Estado, revela transformaciones importantes.

Las facultades del Directorio del Organismo Técnico se establecen en el RSNRS del 30 de julio de 2020. Así también, se establece al Directorio del Organismo Técnico como ente integrado por ocho entidades.

A la débil institucionalidad del extinto Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, se sumó la decisión presidencial de transformarlo en Servicio; lo cual implicó replantear, crear y formular una nueva estructura orgánica, estatuto, manual de puestos, planificación del talento humano.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es enfática al resaltar que el SNRS “no cuenta con institucionalidad sólida como consecuencia de la desarticulación del Ministerio de Justicia, con lo cual se desmoronó lo que existía dejando al SNAI como un “cascarón, conforme fue descrito por diferentes actores estatales y no estatales” (CIDH 2022).

3.3. Coordinación del ente colegiado

En el análisis del DOT se reconoce que las “organizaciones que tienen múltiples objetivos y misiones, creadas por diversos actores, con diferentes intereses, son definitivamente criaturas difíciles de administrar, evaluar y medir” (Arellano 2010, 63). Esto cobra sentido cuando se evidencia que, el DOT carece del ente adecuado para realizar el seguimiento de la política pública.

En tanto *servicio*, el SNAI de acuerdo al Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) en el artículo 10-1 literal h es un

Organismo público encargado de la administración y provisión de bienes y/o servicios destinados a la ciudadanía y a la Administración Pública Central e Institucional, que ejerce las facultades de regulación, gestión y control, con personalidad jurídica propia, dotado de autonomía administrativa, operativa y financiera. Contará con una instancia colegiada como máximo nivel gobernante desde el cual se ejerce la rectoría en el ámbito de sus competencias (Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva 2002).

La gestión de un ente de estas características es compleja, pues el Decreto pretendía la especificidad en el sistema, pero, como señala el ERJAFE, el OT debe tener la rectoría de un ente compuesto por varias instituciones. A lo mencionado, la Corte Constitucional observa que la “problemática no se centra únicamente en la gestión de una sola entidad estatal, sino que requiere de la coordinación con otros entes del Estado, como la administración de justicia” (Corte Constitucional del Ecuador 2021c).

Al respecto caben dos análisis. En primer lugar, el SNAI, por su misión como OT, debe no solo cumplir con la provisión de servicios a las PPL, sino que además tendrá “(...) como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad” (Constitución de la República 2008). Luego, se debe mencionar que se reconoce la trayectoria de un ente colegiado que aporte al SNRS en su misión. Al respecto, la implicación sin duda más perjudicial para el SNRS fue eliminar la atribución de crear política pública conforme lo establece el inciso tercero del artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 560, “El Director/a General actuará como secretario del órgano gobernante del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores, e intervendrá con voz pero sin voto” (Presidencia de la República del Ecuador 2018).

Por otro si se considera que El DOT es, conforme el artículo 9 del RSNRS,

El órgano gobernante del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, encargado de la definición de las políticas públicas que rigen el Sistema Nacional, sin carácter administrativo, conformado por las máximas autoridades, o sus delegados permanentes, encargados de las materias de Derechos Humanos, Salud pública, Trabajo o Relaciones laborales, Educación, Inclusión Económica y Social, Cultura, Deporte y Defensoría del Pueblo.

Y que está presidido por un delegado del presidente de la República, mientras que el director general del SNAI actúa como secretario. Los factores mencionados permiten identificar un nivel de imposición bajo, puesto que “el acoplamiento entre reglas formales” que serían los instrumentos que dotan de institucionalidad “y comportamiento real es muy laxo”. Se evidencia en el caso del SNRS que las reglas siguen en construcción y las que existen están solo “sobre el papel, pero en la práctica hacen muy poco para constreñir los comportamientos de los actores o moldear sus expectativas” (Levitsky y Murillo 2010, 36).

3.4. Formulación de la política pública

Para entender como tal los problemas relativos a la formulación se deben recordar ciertos antecedentes. En primer lugar, la política pública presentada en febrero de 2022, se da como respuesta a las recomendaciones, exhortos y decisiones contenidas en los informes de CIDH, la Corte Constitucional e informes anuales presentados por el Mecanismo de Nacional de Prevención de la Tortura, Tratos Crueles e Inhumanos o Denigrantes (MNT). Esta presión se agravó, además, por las vulneraciones de derechos y el número creciente de muertes violentas cometidas en el interior de los CPL.

Así también, el Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025 en el cual se insertan los principios y objetivos del Plan de gobierno de Guillermo Lasso, dentro del Eje de Seguridad Integral, se pone de manifiesto la preocupación de la crisis penitenciaria. En términos de política pública, establece “Fortalecer la seguridad y protección del Sistema Nacional de Rehabilitación Social desde la prevención, disuasión, control, contención y respuesta a eventos adversos en situaciones de crisis” (Secretaría Nacional de Planificación 2021).

Por su parte, durante su visita a Ecuador, la CIDH fue informada de que no existe una política pública clara y evaluada con metas e indicadores concretos para abordar la crisis en el sistema penitenciario. En cambio, se observó que los debates se han centrado en la política criminal y de seguridad integral, enfocándose en temas como el aumento y la profesionalización de las fuerzas policiales, el endurecimiento de las penas y la disminución de los beneficios penitenciarios (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2022).

Y finalmente, la Corte Constitucional, en el Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado, resolvió que el Poder Ejecutivo: “b. Diseñe una propuesta de política pública integral, debidamente financiada, que brinde soluciones estructurales efectivas a la crisis en el sistema de rehabilitación social que vive el país con la participación de instituciones estatales y miembros de la sociedad civil. [Diseño de política pública con enfoque de derechos]” (Corte Constitucional del Ecuador 2021a, 14).

En cuanto a la formulación de la política pública, el Mecanismo de Prevención observó:

[...] en el documento no se evidencia información relevante respecto al diagnóstico o línea base levantadas en relación a dichas entidades[...] Como se señaló anteriormente, es necesario poder contar con una “comunidad de especialistas” con conocimiento relevante sobre la temática, en donde provengan de un pluralismo de actores, lo que permitiría, desde varios enfoques, por un lado, delimitar la formulación de la problemática, y por otro, aportar para la generación de

alternativas y soluciones para el diseño de la política pública (Corte Constitucional del Ecuador 2021b, 19).

Además, deja anotado la falta de integración de actores organizados de la sociedad civil en el diseño de la política pública. Esto ya que la política pública fue liderada en su formulación por la Secretaría de Derechos Humanos (SDH) de su momento, hoy Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, que reza en su gran mayoría de conceptualizaciones. En esta elaboración, de acuerdo a la entrevista realizada “no participó el SNAI” (entrevista, Quito, 5 de marzo de 2022) y así lo observa la Corte Constitucional al establecer “no se evidencia una participación activa por parte de todos los miembros del Organismo Técnico y/u otros participantes que demuestre discusión y aporte (...) en la construcción de la política pública”(Corte Constitucional del Ecuador 2021b, 21).

Así también, uno de los más grandes errores fue generar e integrar en una misma política pública las acciones de intervención para adolescentes y personas adultas, cuando esto amerita un tratamiento diferenciado y especializado. Si bien se introduce una visión de género por la naturaleza del ente que la efectúa, se confunden los ejes de tratamiento sin lograr aterrizar su ejecución en el contexto penitenciario.

El 7 de octubre de 2021, a los siete días de haberse posesionado la máxima autoridad de la SDH y en calidad de presidenta del DOT, por delegación del presidente de la República, se programaron sesiones periódicas semanales para la elaboración de la política pública. Estas se ejecutaron hasta el 10 de noviembre de ese año, luego de lo cual se presentó el documento final en febrero de 2022, pero sin la validación del SNAI.

Después de la presentación de la política pública “se hicieron observaciones sobre las líneas de acción, indicadores y presupuesto” (Víctor Jácome Mafla, 2023, entrevista). Esta premura y omisión de revisión por parte del OT demuestra que se presentó en el marco de la presión que ejercía la conmoción social lo cual, si bien puso en agenda la problemática del sistema de rehabilitación social, de otro lado no permitió que se desarrolle con los actores e instrumentos adecuados.

3.5. Implementación de la política pública

En términos generales, hay dos factores principales que ayudan a explicar el éxito o el fracaso de la implementación de las políticas. Estos factores son el grado de ambigüedad de las políticas y el grado de conflicto de políticas “[...] Cuando los niveles tanto de conflicto como

de ambigüedad son altos, la implementación es simbólica y su éxito dependerá de la fuerza de la coalición” (Signe 2017, 14).

Así, una de las causas del fracaso como lo alude Signé, es la ambigüedad, y por ello, en el caso del SNRS, se evidencia a través de los instrumentos de organización un estilo top-down. Esta predominancia hace que tanto el DOT, como los entes que lo integran, adopten y ejecuten sus decisiones desde esta posición jerárquica sin colaboración. Y en similar medida, según Matland (1995), en la literatura que aborda la implementación, particularmente en los estudios que tienen una perspectiva de arriba hacia abajo, la falta de claridad en los objetivos ha sido considerada como una de las principales causas de fracasos en la implementación. La ambigüedad de los objetivos puede generar incertidumbre y malentendidos.

Es importante también considerar aquí que respecto del análisis de la implementación:

El cual ha sido reivindicado en tanto al sentido de las políticas públicas. En inicio restringido a la fase de la toma de decisión, denotando que en el proceso de ejecución también opera una dinámica de poder y conflicto que incide en la manera en la que se instrumenta la acción pública. Así mismo, ese análisis ha permitido aprehender en su dimensión empírica la efectividad de las políticas públicas, entendida como la coherente articulación entre su diseño y su implementación (Aguilar Villanueva 2006, 58).

En consecuencia, la coordinación como elemento de las estructuras de implementación, se configura en una de las estrategias que los diseñadores de políticas públicas adoptan para la puesta en marcha de un plan, proyecto o propuesta que busca dar solución a un problema social determinado.

No obstante, deben reconocerse las limitaciones de la coordinación que puede existir en cuerpos colegiados que responden a intereses propios de la naturaleza de sus fines institucionales y tienen especialización en cada uno de sus campos de acción.

Ahora bien, sobre el análisis particular del tema en cuestión, en el Auto de verificación de cumplimiento N° 14-12-AN/21 y otros (Medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social), la Corte Constitucional requirió que, mediante auto de seguimiento, se “Coordine con los ministerios rectores en finanzas públicas y trabajo para ejecutar las medidas a corto plazo identificadas por el SNAI en su Plan de Acción con la finalidad de fortalecer la institucionalidad del sistema de rehabilitación social. [Coordinación interinstitucional para ejecución de medidas a corto plazo]” (Corte Constitucional del Ecuador 2021b, 13).

Por su parte, la Corte Constitucional en los autos de seguimiento a las acciones del DOT, respecto de las líneas de acción, señala que dentro del proceso de elaboración de la propuesta de política pública se tomó como base de desarrollo a la información recopilada en una matriz de alineación de objetivos, líneas de acción, metas e indicadores (Corte Constitucional 2021b), y en la cual se establece doce ejes en los cuales se ha determinado la priorización por implementación inmediata, de mediano plazo y de largo plazo hasta el 2025. En la tabla 2, se identifica el número de líneas de acción por eje con relación en el número de acciones en ejecución. Además, se detalla el número de acciones de implementación inmediatas.

Tabla 3. 1. Líneas de seguimiento de la Política Pública

Eje	N° Líneas de acción	N° de acciones de implementación inmediata	N° de acciones en ejecución
Salud	21	12	13
Trabajo	16	15	1
Educación	15	8	4
Social y arraigo	32	17	6
Rehabilitación	23	15	1
Deporte	11	2	9
Cultura	19	10	5
Información	19	2	14
Infraestructura	39	10	4
Recursos humanos	31	19	3
Alianzas, convenios y cooperación	15	13	0
Adolescentes en conflicto con la ley	35	16	13
Total	276	139	73

Fuente: Elaborado por el autor o la autora a partir de los datos de SNAI (2022)

Cabe destacar que, el seguimiento de estas líneas de acción corresponde a la entidad rectora del DOT, es decir, actualmente al Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (Presidencia de la República del Ecuador 2022), anterior Secretaría de Derechos Humanos. El SNAI por

ello solo se limita a registrar estos avances o falencias en calidad de secretario del DOT. Así también, si se relaciona el total de las líneas de acción y las acciones en ejecución, se evidencia que el cumplimiento es del 26.4 %.

Víctor Jácome Mafla, con más de 25 años de experiencia en el SNRS, menciona que el porcentaje de ejecución de las líneas de acción responde al cumplimiento básico que las Carteras de Estado realizaban incluso antes de implementación de la política pública (Víctor Jácome Mafla, 2023, entrevista).

Los servidores públicos a cargo de esta ejecución no han logrado dar cumplimiento. Desde la evidencia de no participación de varios actores estatales y no estatales, vemos que las líneas de ejecución se plantearon dentro de un modelo de política top-down. Este modelo ha mostrado deficiencias en gran medida por la omisión de información que el área técnica y de los actores que componen esta política pueden aportar.

Esto refleja el desconocimiento de los formuladores, puesto que la implementación recopila la información que pueden aportar los servidores de primera línea (ASP, Policía Nacional, trabajadores sociales, psicólogos y personal administrativo). En esencia, los modelos de arriba hacia abajo asumen que los formuladores de políticas pueden dominar el control del entorno de implementación de políticas (Elmore 1979).

Lo antes referido, cobra sentido en la presentación de la política pública del SNRS, puesto que su diseño se llevó a cabo bajo la rectoría que la SDH ejercía en el DOT, no obstante este ente colegiado presenta varias anomalías ya revisadas. Así, se evidencia también la omisión de la construcción en conjunto para dotar de legitimidad y la falta de instrumentos de nodalidad que aporta el ente que administra los CPL.

Además, desde esta perspectiva de superioridad, la ambigüedad recobra fuerza, puesto que se desconocen las dificultades que tendrán los burócratas a nivel de calle para la implementación. Esto es especialmente relevante para el SNRS, dadas las condiciones adversas de implementación, incluyendo la inseguridad, corrupción, deficiencias administrativas, déficit de capacidades y el margen de interpretación existente.

De conformidad con todo lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que:

El Directorio del Organismo Técnico sesionó en Pleno y con la participación de todos sus miembros durante 7 ocasiones, incluida la sesión de 18 de mayo de 2021, en que se aprobó la “Política Nacional del Sistema de Rehabilitación Social”, 2. Ni el diagnóstico situacional del

SNRS ni el diseño de la política pública contaron con la participación de organizaciones de la sociedad civil y/o expertos independientes, 3. No se evidencia una participación activa por parte de todos los miembros del Organismo Técnico y/u otros participantes que demuestre discusión y aporte por cada uno y por consiguiente el carácter interinstitucional e intersectorial dispuestos por esta Corte en la construcción de la política pública, y 4. La matriz de alineación de objetivos, líneas de acción, metas e indicadores se basó únicamente en información institucional relacionada con el plan operativo anual y presupuesto a 2021 (Corte Constitucional 2021c).

Con base en lo dicho anteriormente, se determina el “cumplimiento defectuoso de la medida [Diseño de política pública con enfoque de derechos]” (Corte Constitucional 2021c).

Consecuentemente, la Corte exhortó a los miembros del DOT a adoptar las resoluciones dispuestas y recalcó la necesidad de que las nuevas autoridades que dirigen los entes rectores participen activamente.

A raíz de esto, a pesar de que el SNRS cuenta con una política pública aprobada por el Directorio del Organismo Técnico, el SNAI, como su entidad ejecutora, no cuenta con la institucionalidad sólida que su implementación requiere.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional ha declarado el *cumplimiento defectuoso* respecto de la Coordinación interinstitucional para ejecución de medidas a corto plazo, puesto que se reconoce el carácter intersectorial, interinstitucional, interseccional y el enfoque basado en derechos humanos para la implementación de soluciones estructurales a la crisis del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (Corte Constitucional 2021c).

La tardía aprobación del Estatuto Orgánico Institucional del SNAI el 10 de junio de 2022 y los subsiguientes cambios en la estructura, son correspondientes a la rotación de autoridades, lo que muestra la inestabilidad de efectos devastadores para el Sistema. A marzo de 2023, no se cuenta aún con instrumentos básicos como Manual de Puestos y Planificación del Talento Humano.

Los eventos adversos ocurridos en los CPL ponen en evidencia que las decisiones adoptadas en el quehacer de la política pública no están cumpliendo la finalidad de evidenciar los ajustes para evitar eventos inesperados.

El Sistema de Rehabilitación Social ha tenido una involución en las estructuras de implementación de la política pública, destacando el papel de la coordinación intersectorial y la gobernanza colaborativa. El grado de coordinación de las instituciones que integran el

SNRS difícilmente asegura el cumplimiento de sus actividades al interior de los CPL y se mantiene la necesidad de alinear sus esfuerzos y labores.

El sistema de rehabilitación social se caracteriza por la prevalencia de estructuras jerarquizadas verticales y horizontales. Las primeras, a través de las cuales los tomadores de decisión poseen capacidad de imponer a sus niveles internos los procedimientos para la resolución de problemas de gestión institucional.

Por su parte, la coordinación horizontal jerarquizada es un tipo de gestión de políticas públicas en el que varias agencias gubernamentales, ubicadas en el mismo nivel jerárquico, trabajan juntas para lograr un objetivo común. En este enfoque, las entidades que conforman el DOT tienen varias particularidades.

Estas singularidades están dadas porque el OT, es decir, el SNAI, encargado de organizar y administrar el funcionamiento del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, tiene un nivel o jerarquía inferior a los Ministerios y entidades que conforman el DOT, al ser un Servicio.

Conclusiones

El rediseño institucional emitido mediante Decreto Ejecutivo N° 560 dio paso al debilitamiento institucional del SNRS, generando una fisura en el sistema penitenciario, reflejado en la falta de instrumentos técnicos del SNAI y problemas en la administración adecuada de los CPL. Esto fue detonado con la eliminación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El debilitamiento institucional del SNAI, se refleja en la pérdida de la rectoría del DOT y la supresión de presencia territorial que el extinto MJDHC poseía, ya que se eliminan las coordinaciones zonales. También, en la sustitución de una entidad ministerial por un servicio, de menor jerarquía institucional.

Así, la política pública del sistema de rehabilitación refleja una falta de coherencia entre los instrumentos de organización y regulación, derivados de la entropía del DOT el cual no estaba liderado por el SNAI. Y también, si bien la política plantea una definición conceptual de elementos, no aborda adecuadamente la necesidad de coordinación dentro del ente colegiado para generar políticas públicas efectivas.

Modificar la estructura orgánica del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos para transformarlo en Secretaría de Derechos Humanos y crear el SNAI, y finalmente en 2022, nuevamente transformar a la SDH nuevamente en Ministerio, evidencia la manipulación incoherente de las acciones estatales para solventar problemas interdependientes.

La coordinación interinstitucional se encuentra fraccionada por la falta de coherencia en los roles de los miembros que integran el DOT. El seguimiento de las líneas de acción de la política pública del SNRS está a merced de esta falta de coordinación.

A modo de recomendaciones, se propone mantener el marco normativo actual, por cuanto los cambios de mayor relevancia no se encuentran en las reformas normativas, sino en la coordinación intersectorial efectiva de las instituciones para que la normativa legal vigente tenga sentido en cuanto a su aplicación. A este respecto, el único cambio normativo valioso es la promulgación de la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, en virtud de la cual el SNAI pasaría a presidir el DOT.

Así también, las falencias se ven acentuadas por la falta de continuidad de las autoridades. El ejemplo más grave de aquello es que desde la creación del SNAI (2018) transcurrieron cuatro

años para la aprobación de su Estatuto Orgánico, lo que facilitó la improvisación de los procesos y desorganización institucional durante este período.

De conformidad con el Reglamento de Sesiones y Funcionamiento del Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social publicado mediante Registro Oficial No. 79 de 13 de noviembre 2019, la facultad de presidir y convocar a reuniones del DOT es del delegado del presidente de la República, actualmente el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos. La necesidad institucional, en cambio, sugiere que sea el OT quien presida el DOT.

En este contexto, el OT no tiene la atribución de dirigir y controlar a las demás agencias involucradas en la tarea conjunta que demanda la creación de política pública. Por ello, lo que se propone es que la Asamblea Nacional acoja el veto presidencial que actualmente se encuentra en trámite para que sea el SNAI sea la entidad que presida el DOT.

Al respecto, se sugiere ejecutar acciones con base en los instrumentos con que actualmente cuenta el sistema de rehabilitación social, de manera articulada. Esto implica que las agencias estatales que conforman el ente ejecutor de la política pública deben adoptar acciones estratégicas que realicen intervenciones planificadas, coordinadas y sobre todo que cuenten con la información adecuada.

Ejemplo de ello es, el Reglamento del Sistema que establece la coordinación operativa que debe existir entre la Policía Nacional y el Cuerpo de Agentes de Seguridad Penitenciaria, lo que está ratificado en el Protocolo de Gestión y Seguridad Penitenciaria como instrumento de regulación. Pese a ello, la respuesta de las dos entidades frente a un evento adverso es actuar de manera separada, dispersa, contraria e incluso atentatoria a la integridad de los servidores públicos, lo que implica riesgo inminente de vida en situaciones de alteración del orden al interior de un Centro de Privación de Libertad.

Al cierre de la elaboración de la presente tesina, en el poder legislativo se encuentra en trámite el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral, instrumento de regulación que, con el voto afirmativo de 117 asambleístas fue aprobado el 05 de enero de 2023. Entre otras reformas, se prevé que el SNAI ejerza la rectoría del DOT.

Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano, David. 2010. “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas”. En *Problemas, decisiones y soluciones*, editado por M Merino y G Cejudo, 61-92. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, CIDE.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bouckaert, Geert, B. Guy Peters, y Koen Verhoest. 2010. “Coordination: What Is It and Why Should We Have It?” En *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, editado por Geert Bouckaert, B. Guy Peters, y Koen Verhoest, 13-33. Public Sector Organizations. London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230275256_2.
- Código Orgánico Administrativo. 2017. Registro oficial (RO) 31 del 7 de julio de 2017.
- Código Orgánico Integral Penal. 2014. Asamblea Nacional. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/EQU/INT_CEDAW_ARL_ECU_18950_S.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2022. “Personas privadas de libertad en Ecuador.” https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador_VF.pdf.
- Consejo de la Judicatura. 2013. “Mecanismos de cooperación Interinstitucional”.
- Constitución de la República. 2008. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>.
- Corte Constitucional del Ecuador. 2021a. "Auto de fase de seguimiento No. 4-20-EE/21 y acumulado. Causa No.: 4-20-EE y 6-20-EE". http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNblDGE6J3RyYW1pdGUnLCBldWlkOidiZDNiMjg4OC00MTBkLTQwNDYtOTMyOC1hZjZjM2FmNGU3M2MucGRmJ30=.
- . 2021b. "Auto de verificación de cumplimiento N° 14-12-AN/21 y otros (Medidas estructurales en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social)".

- http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1YTVhNGY1MS1mZGUyLTQwZDYtOGQ1Ny03MWVmZDkzMTU4NTUucGRmJ30=.
- . 2021c. "Sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados. (Integridad personal de personas privadas de libertad)". <https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/Corte-Constitucional-Sentencia-No-365-18-JH21.pdf>.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi G., y J. Richardson. 2001. "Implementing EU Public Policy". En *European Union: Power and Policy-Making*, editado por J. Richardson, 335-56. Abingdon, UK: Routledge.
- El Universo. 2017. "Más amotinamientos en cárceles de Ecuador podrían darse, dice ministra". El Universo. 12 de septiembre de 2017. <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/09/12/nota/6377221/mas-amotinamientos-carceles-podriandarse-dice-ministra>.
- Elmore, Richard F. 1979. "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions". *Political Science Quarterly* 94 (4): 601-16. <https://doi.org/10.2307/2149628>.
- Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. 2002. Registro Oficial (RO) 536 del 18 de marzo de 2022.
- Fontaine, Guillaume. 2015. "Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas". *Revista Andina de Estudios Políticos* 5 (septiembre): 80-98.
- Frost, Natasha A., y Carlos E. Monteiro. 2011. "Public Opinion, Crime and Justice". <https://doi.org/10.1093/obo/9780195396607-0138>.
- García-Cueto, Eduardo. 1994. "Coeficiente de congruencia: Psicothema". <https://reunido.uniovi.es/index.php/PST/article/view/7231>.
- González, Mario. 2022. "Megacárceles, el origen de una crisis sin precedentes". *Primicias* (blog). 2022. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/megacarceles-origen-crisis-penitenciaria-precedentes/>.
- Huerta, Carla. 2000. "Constitución y diseño institucional". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2000.99.3655>.

- Karstedt, Susanne, y Rebecca Endtricht. 2022. "Crime And Punishment: Public Opinion And Political Law-And-Order Rhetoric In Europe 1996–2019". *The British Journal of Criminology* 62 (5): 1116-35. <https://doi.org/10.1093/bjc/azac040>.
- Levitsky, Steven, y María Victoria Murillo. 2010. "Variación en la fortaleza institucional". *Revista de Sociología*, n.º 24 (enero): 31-56. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.14399>.
- Matland, Richard E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 5 (2): 145-74.
- Méndez, José Luis, ed. 2010. *Los grandes problemas de México. Políticas públicas. T. XIII*. México D.F.: El Colegio de México AC. <https://libros.colmex.mx/tienda/los-grandes-problemas-de-mexico-politicas-publicas-t-xiii/>.
- Núñez, Nadia. 2018. "Incumplimiento del principio de rehabilitación social y su incidencia en las personas privadas de la libertad: ¿De victimarios a víctimas?". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6178>.
- Obando, Freddy. 2022. "UE y Estado ecuatoriano sellan la entrega de EUR 2,5 millones para el sistema penitenciario". SNAI. 16 de junio de 2022. <https://www.atencionintegral.gob.ec/ue-y-estado-ecuatoriano-sellan-la-entrega-de-eur-25-millones-para-el-sistema-penitenciario/>.
- Ortiz, Miguel Alexander Casadiegos, L. Peñaranda, y Paola Andrea Santos Estupiñán. 2018. "Alcance del principio de congruencia frente a la facultad ultra y extrapetita del juez laboral". <https://www.semanticscholar.org/paper/ALCANCE-DEL-PRINCIPIO-DE-CONGRUENCIA-FRENTE-A-LA-Y-Ortiz-Pe%C3%B1aranda/149a5a4fc3394cfa8fd2142276ccfe991b2e1ae0>.
- Pazmiño, Liz Briceño. 2021. "Esta es la aprobación con el que comenzó su mandato Lasso y con el que terminó Moreno". *GK* (blog). 25 de mayo de 2021. <https://gk.city/2021/05/25/aprobacion-mandato-lenin-moreno-lasso/>.
- Peters, B. Guy. 2015. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1b7x61g>.

- Peters, B.Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
<https://www.e-elgar.com/shop/usd/policy-problems-and-policy-design-9781786431349.html>.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2018. "Decreto Ejecutivo N°560".
<https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2018/12/Decreto-Ejecutivo-Nro.-560.pdf>.
- . 2022. "Decreto Ejecutivo 608/2022"
https://www.expreso.ec/uploads/files/2022/11/29/Decreto_Ejecutivo_No._608_20221029163606.pdf.
- Pressman, Jeffrey L., y Aaron B. Wildavsky. 1998. *Implementación: Cómo Grandes Expectativas Concebidas en Washington Se Frustran en Oakland*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Redacción El Comercio. 2018a. "El hacinamiento carcelario se agudizó el 2014 y llega al 36%". El Comercio. 2018.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/hacinamiento-carcelario-penitenciaria-guayaquil-justicia.html>.
- . 2018b. "La cárcel de Latacunga costó USD 23,7 millones más". El Comercio. 2018.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/obra-carcel-latacunga-millones-emergencia.html>.
- Sánchez, Rocío. 2014. "La Cuestión Criminal: Zaffaroni, Eugenio Raúl (2012): Buenos Aires, Planeta, 2ª Edición, 400 pp". *Ius et Praxis* 20 (1): 427-30.
<https://doi.org/10.4067/S0718-00122014000100019>.
- Sarti, Francesco. 2023. "The Policy Integration Game? Congruence of Outputs and Implementation in Policy Integration". *Policy Sciences* 56 (1): 141-60.
<https://doi.org/10.1007/s11077-022-09488-w>.
- Secretaría Nacional de Planificación. 2021. "Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025".
https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan-de-Creaci%C3%B3n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compressed.pdf.

- Signe, Landry. 2017. "Policy Implementation: A Synthesis of the Study of Policy Implementation and the Causes of Policy Failure". OCP Policy Center.
<https://www.policycenter.ma/sites/default/files/OCPPC-PP1703.pdf>.
- SNAI. 2022. "Política Pública de Rehabilitación Social 2022 - 2025".
https://www.derechoshumanos.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/18_02.-Politica-Publica-de-Rehabilitacion-Social_vF-.pdf.
- Wacquant, Loïc. 2010. *Las cárceles de la miseria: Segunda edición ampliada*. Ediciones Manantial.
- Wegrich Kai y Vid Stimac. 2014. "Coordination Capacity". En *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, editado por Martin Lodge y Kai Wegrich, 41-62. Oxford: Oxford University Press.
- Zaffaroni, Eugenio. 2013. *La cuestión criminal*. España: Grupo Planeta.

Anexos

Anexo 1. Tabla de instrumentos de coordinación

Tipo de recurso	Nombre/denominación oficial del instrumento	Descripción general del instrumento	Fuente	Enlace
Información	Informe de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre personas privadas de libertad	La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publica Informe temático "Situación de personas privadas de libertad en Ecuador", con los hallazgos a partir de su visita de trabajo realizada del 1 al 3 de diciembre de 2021, en el contexto de la grave crisis penitenciaria que atraviesa el país.	Personas privadas de libertad en Ecuador. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2022	https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador_VF.pdf
	Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025	Este instrumento contempla como elemento del eje de seguridad a los centros de privación de libertad (CPL)	Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Presidencia de la República del Ecuador. 2021	https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan-de-Creacion-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compressed.pdf
	Informes de fin de gestión de directores de los Centros de Privación de Libertad	Permite obtener las acciones realizadas dentro de las coordinaciones ejecutadas por cada director de los CPL	-	Reservado
	Censo penitenciario	Instrumento que permite determinar elementos necesarios	-	No se ha hecho público los resultados

		(identificación, celda, pabellón, PPL con doble vulnerabilidad) para adoptar decisiones		
Regulación	Constitución de la República del Ecuador	Establece el proceder de las entidades públicas y los fines del sistema de rehabilitación social		https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
	Código Orgánico Integral Penal	Instrumento que establece las atribuciones del Organismo Técnico y del Directorio del Organismo	Código Orgánico Integral. Penal. Asamblea Nacional. 2014	https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf
	Código Orgánico Entidades de Seguridad Complementarias	Establece la coordinación jerárquica del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria (CSVP)	Código Orgánico Entidades de Seguridad Complementarias. Asamblea Nacional. 2017	https://www.cienciasforenses.gob.ec/wp-content/uploads/2018/01/COESCOPE.pdf
	Ley Orgánica de Seguridad Pública y del Estado	Clasifica a la información como reservado, secreto y secretísimo con la seguridad	Ley Orgánica de Seguridad Pública y del Estado. Asamblea Nacional. 2009	https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_panel5_sercomp_1.3._ley_seg_p%C3%BAblica.pdf
	Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social	Instrumento que organiza la administración de los CPL	Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social. Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores. 2019	https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Reglamento-del-Sistema-de-Rehabilitacion%CC%81n-Social-SNAI-2020_compressed.pdf

<p>Sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados emitidas por la Corte Constitucional</p>	<p>Desarrolló el derecho a la integridad personal de las personas privadas de la libertad; el alcance del hábeas corpus como garantía jurisdiccional para proteger dicho derecho frente a tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en el ámbito carcelario; determinó que existe una vulneración estructural y sistemática de derechos humanos dentro del sistema de rehabilitación social ecuatoriano.</p>	<p>Sentencia No. 365-18-JH/21. Corte Constitucional 1.2021</p>	<p>https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/Corte-Constitucional-Sentencia-No-365-18-JH21.pdf</p>
<p>Declaratoria de constitucionalidad de estado de excepción 4-20-EE/20</p>	<p>La Corte emitió dictamen de constitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1125, relativo a la declaratoria de estado de excepción por conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el sistema de rehabilitación social a nivel nacional, en atención a las circunstancias de violencia social que se han producido</p>	<p>Sentencia No. 4-20-EE/20. Corte Constitucional 1.2020</p>	<p>https://www.corteconstitucional.gob.ec/index.php/boletines-de-prensa/item/840-seguimiento-al-cumplimiento-de-los-dict%C3%A1menes-4-20-ee-20-y-6-20-ee-20-estado-de-excepci%C3%B3n-en-sistema-nacional-de-rehabilitaci%C3%B3n-social.html</p>

		al interior de los centros.		
Finanzas	Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025	Este instrumento en tanto analizado como de finanzas, es contemplado por cuanto se contempla al hacinamiento y a la violencia en los CPL, como susceptibles de asignación de recursos por parte del gobierno actual.	Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Presidencia de la República del Ecuador. 2021	https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan-de-Creaci%C3%B3n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compressed.pdf
	Presupuesto del Servicio Nacional de Atención a Personas Adultas Privadas de libertad y Adolescentes Infractores	Detalla la asignación presupuestaria para la administración del sistema de rehabilitación social	Ejecución presupuestaria . Ministerio de Finanzas. 2022	https://bi.finanzas.gob.ec/ibmcognos/cgi-bin/cognos.cgi
Organización	Presidencia de la República	Ente que preside el Directorio del Organismo Técnico	-	-
	Directorio del Organismo Técnico.	Ente que se encarga de la formulación e implementación de la política pública del sistema de rehabilitación social	-	-
	Servicio Nacional de Atención a Personas Adultas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores	Organismo Técnico (OT) que administra los CPL	-	-

Anexo 2. Tabla de Numérico de Población Penitenciaria 2023

FECHA DE REPORTE	PPL SENTENCIADOS	PPL PROCESADOS	PPL POR DELITOS	PPL CONTRAVENTORES	PPL APREMIO	TOTAL PPL	PPL HOMBRE	PPL MUJERES	CAPACIDAD INSTALADA EFECTIVA	PLAZAS FALTANTES	% HACINAMIENTO*
Promedio Anual	20,599	10,051	30,650	347	390	31,387	29,540	1,847	27,781	3,606	12.98%

Anexo 3. Ministerio de Economía y Finanzas - Ejecución presupuestaria 2022-SNAI

Ámbito: PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO Ejercicio: Tipo: Período:													
9999 - SERVICIO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y A ADOLESCENTES INFRACTORES - PLANTA CENTRAL	Devengado Enero	Percebido Enero	Codificado Febrero	Devengado Febrero	Percebido Febrero	Codificado Marzo	Devengado Marzo	Percebido Marzo	Codificado Abril	Devengado Abril	Percebido Abril	Codificado Mayo	Devengado Mayo
0000 - SERVICIO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y A ADOLESCENTES INFRACTORES - PLANTA CENTRAL	2,080.00	2,080.00	173,814.00	7,821.31	7,821.31	725,079.20	185,345.28	185,345.28	725,079.20	326,019.66	326,019.66	725,079.20	412,156.16
9999 - SERVICIO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y A ADOLESCENTES INFRACTORES - PLANTA CENTRAL	2,080.60	2,080.60	173,814.00	7,821.31	7,821.31	725,079.20	185,345.28	185,345.28	725,079.20	326,019.66	326,019.66	725,079.20	412,156.16

Ámbito: **PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO**

Ejercicio:

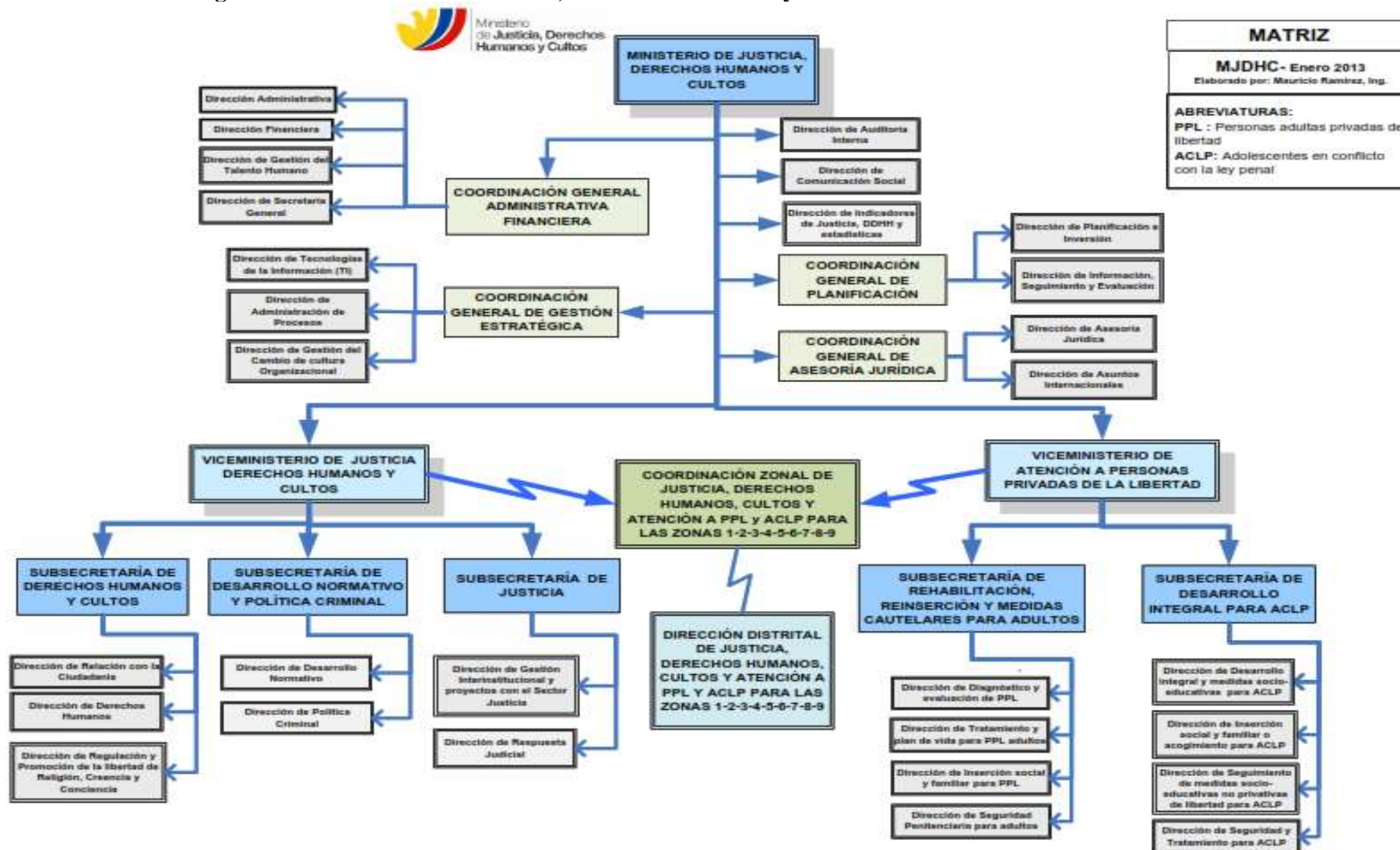
Tipo:

Período:

9999 - SERVICIO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y A ADOLESCENTES INFRACTORES - PLANTA CENTRAL	Percibido Mayo	Codificado Junio	Devengado Junio	Percibido Junio	Codificado Julio	Devengado Julio	Percibido Julio	Codificado Agosto	Devengado Agosto	Percibido Agosto	Codificado Septiembre	Devengado Septiembre	Percibido Septiembre
0000 - SERVICIO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y A ADOLESCENTES INFRACTORES - PLANTA CENTRAL	412,150.10	857,810.00	535,837.00	535,837.00	857,810.00	081,707.53	081,707.53	857,810.00	082,022.20	082,022.20	857,810.00	084,820.36	084,820.36
9999 - SERVICIO NACIONAL DE ATENCION INTEGRAL A PERSONAS ADULTAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD Y A ADOLESCENTES INFRACTORES - PLANTA CENTRAL	412,156.16	857,810.99	535,837.90	535,837.90	857,810.99	081,707.53	081,707.53	857,810.99	082,022.29	082,022.29	857,810.99	084,820.36	084,820.36

*Utilice el clic derecho y escoja la opción REPLEGAR (DRILL UP) para regresar al nivel anterior.

Anexo 4. Estructura Orgánica del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos



Anexo 5. Estructura Orgánica del Servicio Nacional de Atención a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores

Nivel Central

