



IAEN

UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**Dirección
Editorial**

La urgencia de la crisis penitenciaria en Ecuador y el imperativo de las políticas públicas



Johana Paulina Espín Moscoso
Carla Morena Álvarez Velasco
Diego Francisco Pérez Enríquez
Patricio Hernán Rivas Herrera
Kléber Daniel Pontón Cevallos

La urgencia de la crisis penitenciaria en Ecuador y el imperativo de las políticas públicas

Johanna Paulina Espín Moscoso
Carla Morena Álvarez Velasco
Diego Francisco Pérez Enríquez
Patricio Hernán Rivas Herrera
Kléber Daniel Pontón Cevallos

Agosto de 2022



Dirección
Editorial

365.6409866
E777r

Espín Moscoso, Johanna Paulina

La urgencia de la crisis penitenciaria en Ecuador y el imperativo de las políticas públicas / Johanna Paulina Espín Moscoso, Carla Morena Álvarez Velasco, Diego Francisco Pérez Enríquez, Patricio Hernán Rivas Herrera, Kleber Daniel Pontón Cevallos. – 1.ª ed. -Quito: Editorial IAEN, 2022.
60 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-080-9

ISBN electrónico: 978-9942-29-081-6

1. Administración penitenciaria 2. Sistema penitenciario 3. Sistema penitenciario-crisis 4. Administración penitenciaria-Políticas públicas 5. Crisis penitenciaria-Ecuador (sugerido) 6. Ecuador I. I. TÍTULO

Colección editorial
WORKING PAPERS

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Escuela de Seguridad y Defensa

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

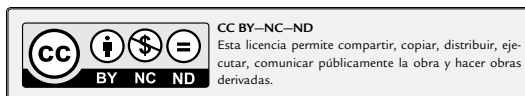
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Impresión: Dirección Editorial del IAEN

Tiraje: 25 ejemplares

© IAEN, 2022



Índice

Personas autoras.....	7
Resumen.....	9
Introducción	11
Este texto.....	12
Crisis penitenciaria y política pública	13
La singularidad	14
La universidad y sus sugerencias.....	17
Análisis situacional del sistema penitenciario del Ecuador	18
Las mesas	20
Recomendaciones	53
Referencias bibliográficas	59

Personas autoras

Johanna Paulina Espín Moscoso

Profesora auxiliar 1, Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: johanna.espin@iaen.edu

Código Orcid: 0000-0003-0442

Carla Morena Álvarez Velasco

Profesora titular agregada 3,

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: carla.alvarez@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-3372-5273

Diego Francisco Pérez Enríquez

Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa,
Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: diego.perez@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0001-8918

Patricio Hernán Rivas Herrera

Profesor agregado 1, Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: patricio.rivas@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-4845-586X

Kléber Daniel Pontón Cevallos

Profesor titular agregado 1,

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Correo electrónico: daniel.ponton@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0003-2608-396X

Resumen

Este escrito de la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN constituye un análisis detallado y amplio de las causas de la profunda crisis carcelaria que afecta al sistema en su conjunto en Ecuador. Las analíticas y sugerencias no se reducen a las tradicionales reformas o cambios, sino que aportan tanto causas explicativas como tendencias y evoluciones. Las reflexiones son recomendaciones de política pública y de Estado que van más allá de los dramáticos hechos inmediatos. Por ello, este documento es un aporte fundamental a la política de Estado y gobierno, fijando los nudos críticos desde el sistema carcelario en crisis hasta las funciones del poder judicial, junto con el rol de las fuerzas policiales y militares de nuestro país. La Escuela de Seguridad y Defensa elaboró la metodología de análisis con base en el diálogo y sintetizó las propuestas de política pública, buscando su ductilidad operacional y la claridad expositiva de sus lógicas.

Palabras clave: crisis carcelaria, seguridad, Estado, privados de libertad, política pública.

Abstract

This paper by the IAEN School of Security and Defense is a detailed and comprehensive analysis of the causes of the profound prison crisis, affecting the system as a whole in Ecuador. The analysis and suggestions are not limited to traditional reforms or changes but provide explanatory causes as well as trends and developments. The reflections are recommendations for public policy, which go beyond the dramatic immediate facts. Therefore, this document is a fundamental contribution to the State and government policy, establishing the critical points from the prison system in crisis to the functions of the justice, and the role of the police and military forces of our country. The School of Security and Defense elaborated the methodology of analysis based on dialogue and synthesized the public policy proposals, seeking their operational ductility and the expository clarity of their logics.

Keywords: prison crisis, security, State, prisoners, public policy.

Introducción

Entre los años 2019 y 2021, Ecuador ha evidenciado un fenómeno sin precedentes en materia penitenciaria. Más de 400 muertos ha sido el resultado de violentos enfrentamientos entre bandas criminales, lo cual, más allá del número de víctimas, ha sorprendido a la comunidad por su alto nivel de brutalidad y sadismo. El año más violento fue el 2021, en el que más de 300 personas fallecieron producto de este tipo de violencia criminal. Más de un tercio de estos asesinatos se ejecutaron en un día; razón por la cual, lo ocurrido a fines del año 2021 ya ubica a este episodio como la quinta peor masacre de la historia de la violencia carcelaria, tomando en cuenta que tres de estos eventos fueron como consecuencia de incendios (*El Universo*, 2021). La violencia criminal al interior de las cárceles ha sido un proceso creciente y parece no tener freno. Esto ha llamado ya la atención de varias organizaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, que buscan presionar por correctivos estatales para frenar esta violencia (Corte Constitucional, 2021; Asamblea Nacional, 2021; *El Comercio*, 2021).

Sobrepoblación, hacinamiento, corrupción, enfrentamiento entre bandas criminales, negocios ilícitos, mafias, son algunos de los términos que en la actualidad sobresalen para dar cuenta de esta violencia sin precedentes en Ecuador. Sin embargo, lo cierto es que dicha situación ha sumido al país en una profunda crisis penitenciaria con graves repercusiones sociales, políticas y securitarias. Sociales, en función de las víctimas de esta violencia y el deterioro de las condiciones de vida de estos centros penitenciarios. Políticas, en relación con la afectación de la imagen gubernamental y su limitada capacidad de solución para dar salida a este problema.

Producto de ello, la Asamblea Nacional, por intermedio de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y Seguridad Integral, emitió en octubre de 2021 una resolución que solicita medidas de carácter urgente para enfrentar la crisis

penitenciaria. El en el artículo 1.18 se resuelve que el IAEN conforme una mesa académica que integre a las principales universidades del país que cuenten con líneas de investigación en temas de seguridad y derechos humanos, con el propósito de elaborar una propuesta de corta, mediana y larga duración.

En función de esta resolución, la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN desarrolló en el mes de noviembre de 2021 un evento denominado **“Jornada de discusión: Crisis Penitenciaria y Políticas Públicas”**. El objetivo del evento fue generar diálogos, mediante una red de actores académicos, institucionales y de la sociedad civil, sobre política pública en el sistema penitenciario y de esta manera definir sugerencias de acción pública.

El evento se dividió en cinco mesas temáticas de trabajo, no paralelas en lo temporal, desarrolladas en tres días. El diseño metodológico se estructuró con base en la organización de un coordinador temático y una relatoría. Cada mesa incorporó diversos esfuerzos académicos y de investigación universitarios e institucionales del Ecuador, de preferencia, y en algunos casos

internacionales. Como señalaremos, en varios momentos los temas de las mesas se cruzaron dando lugar a nuevos ejes de análisis y relatos. Las jornadas de discusión fueron virtuales en todos los casos. Los diálogos fueron grabados y editados para contar con una base de intervenciones de las personas participantes y un texto de procesamiento analítico y político, que es el que ahora se presenta.

Los temas de las mesas temáticas fueron:

- Política criminal y reforma legal
- Políticas de rehabilitación y modelos penitenciarios
- Control penitenciario y estándares
- Violencia, conflictos y gestión de crisis
- Indicadores y mecanismos de seguimiento

Este texto

El presente documento tiene por objetivo una sistematización de las cinco mesas de trabajo mencionadas para establecer recomendaciones de política pública. En un sentido estricto, el presente escrito responde a una emergencia en desarrollo; por lo

tanto, su formulación está orientada a exponer algunas conclusiones gruesas, pero básicas, para superar en este momento la dramática eclosión de las crisis y motines carcelarios con sus secuelas de víctimas y pérdidas del control por parte del Estado en los recintos penitenciarios. La fundamentación de fondo de las conclusiones se expone en cada apartado; el texto se cierra con conclusiones y sugerencias centrales. El estilo es sumario y las citas y referencias a autores y corrientes teóricas son mínimas. De esta forma, el trabajo tiene dos rasgos: primero, es un documento de propuestas y trabajo; segundo, resume opiniones no siempre coincidentes, pero que a su manera aportan elementos para resolver la gravedad del tema carcelario, dentro de marcos de referencia de política pública más amplios.

También queremos recordar que las bases de estas páginas se sustentan en las actas preparadas por la magíster Carol López, las cuales han sido exhaustivas con las opiniones de las personas participantes. Por último, en varias ocasiones se pueden observar reiteraciones en las mesas, las cuales fueron editadas sin

debilitar la estructura argumental, puesto que tratándose de una formulación de propuestas de política pública es esencial para comprender el sentido que se le da al documento.

Crisis penitenciaria y política pública

La noción de crisis que se pone en juego explicativo, sin hacer arqueología de esta densa palabra en el desarrollo, se instala desde el plano institucional ubicado de manera específica en la situación carcelaria nacional. Desde esta centralidad, las crisis son eventos complejos compuestos por varias lógicas que se relacionan. Si un sistema o sector de dicha estructura gesta más problemas de los que resuelve, se ingresa a un ciclo de decadencia frecuentemente acelerado e inesperado en la mayoría de los casos, tal cual ocurre hoy.

En el evento del sistema carcelario, según la tradición foucaultiana, las misiones fundantes del sistema penitenciario, como neutralizar o dar solución al problema de la delincuencia o la rehabilitación social, son elementos cuestionados en tanto a su efectividad sustantiva (Foucault, 2012). Por esta razón, la crisis

carcelaria es un elemento tan antiguo y constituyente como su misma vigencia como institución para atender el problema delin cuencial. ¿Por qué entonces esta institución está vigente en la actualidad a pesar de su recurrente crisis? Intentamos escarbar también desde estos paradigmas más amplios lo que hoy tipificamos como la dramática situación de las prisiones en el país.

Sin querer resolver esta pregunta profunda, es necesario decir que muchas veces las crisis son funcionales para las lógicas mismas del quehacer gubernamental e institucional. A pesar de las contradicciones, las crisis se presentan como un contexto de oportunidades de reeditar y recordar sus marcos misionales para las cuales fueron creadas. Una crisis como la que experimentamos y debatimos es una poderosa llamada de atención y puesta al día de las premisas institucionales y políticas del sistema carcelario.

De esta forma, una crisis situada en un sector del Estado y lo público, como el penitenciaro, contiene de forma sumaria los siguientes rasgos. Una institución es sorprendida por la dinámica de recurrentes hechos, que

la cuestionan en su capacidad fundamental para cumplir sus objetivos misionales, a partir del agotamiento orgánico y estratégico de sus funciones. Ya no lleva a cabo sus fines fundamentales, y no sabe cómo superar sus agobios. Otro rasgo es la dificultad temporal y funcional para corregir con mínimos costos públicos sus falencias estructurales, transfiriendo a otras instancias las responsabilidades. De esta forma, el rasgo más indicativo de la crisis de una institución gubernamental es experimentar un agotamiento de sus prácticas misionales sin encontrar las estrategias para superarla a pesar de sus intentos. Esto puede corresponder a crisis programáticas, organizativas, de liderazgos, o como resultado del deterioro global de un patrón o esquema de una función pública para responder a nuevos desafíos no dimensionados a tiempo.

La singularidad

En el caso ecuatoriano, una dificultad sustancial para el sistema penitenciario ha sido el problema de la extrema y creciente violencia vivida desde hace casi cuatro años. Pese a ello, la violencia es una característica inherente al

mundo carcelario. En perspectiva foucaultiana, la cárcel es un esquema de vigilancia y castigo que busca controlar y disciplinar de manera individual a un espectro importante de población que ha transgredido la Ley (Foucault, 2012). Pero este tipo de violencia institucional legítima no es la única. En realidad, en el mundo carcelario coexisten una serie de violencias físicas que van desde violencia interpersonal (agresiones) y criminal (asesinatos, extorsiones), violencia de resistencia y rebeliones, hasta otro tipo de estas, instituciones informales extrajudiciales, torturas, ejecuciones, entre otras. Desde la perspectiva de Galtung, existen también otro tipo de violencias no físicas, como la violencia estructural (pobreza, exclusión, confinamiento extremo, hacinamiento, corrupción), así como violencias simbólicas (racismo, exclusión, machismo, entre otras) (Calderón, 2009). Esto agudizó los crónicos problemas de “sistemas penitenciarios sobrecargados” latinoamericanos, marcados por problemas de corrupción, mafias y carencia de personal adecuado para operar (WOLA, 2010).

Por esta razón, más allá de no reconocer que la crisis penitenciaria es un tema de mayor envergadura que el señalado, lo cierto es que la actual crisis de violencia y mafias vividas por los centros penitenciarios a escala nacional obligan a mirar la crisis de violencia como una oportunidad de establecer transformaciones importantes para superar esta ola de asesinatos y establecer líneas de acción dirigidas a atender los múltiples conflictos y contradicciones que acechan al mundo penitenciario en el país. Para lograrlo se impone salir de las inercias y esquemas mentales que nos constriñen.

De forma sintética, con el fin de definir un breve análisis útil para lo que se expondrá, se hará énfasis en que una crisis es una perturbación profunda, muchas veces inesperada, que trastorna a un sistema local o general, afectando su estabilidad y continuidad. El saber qué fue lo que ocurrió y ocurre es el primer paso de la toma de conciencia. El segundo es tener un diseño global y no puntual para superar el ciclo de deterioro que está implícito en la crisis. Es decir, un diseño estratégico de superación basado en un plan y una dirección que, como

se verá, ha sido difícil de organizar en Ecuador a plenitud.

Por ello, al centrarse en el eje de estas mesas, se debe convenir que el concepto de política pública y de sustento académico que utilizaremos está referido al control soberano del Estado sobre su territorio y espacios, y más acotadamente, a la contención y disminución del poder que han alcanzado los grupos delictivos, afectando con ello la potestad del Estado, la imagen país, la tranquilidad social, el monopolio legítimo de la violencia y el resguardo de la vida y de los bienes públicos y privados.

Ya en otras naciones, en especial en Centroamérica, así como México y Colombia, pero más aún en Brasil, se han vivido años de padecimiento crítico frente a la violencia mafiosa, de lo cual se podría inferir que se trata de un rasgo relativamente frecuente en la región latinoamericana; explicación tan genérica como lábil, ya que las variables de análisis deben estudiarse en primer lugar en la singularidad de cada país. En la historia de la seguridad pública ecuatoriana, la crisis carcelaria de este tiempo constituye un hecho inédito por su magnitud, violencia y complejidad,

para lograr su contención y superación.

Tampoco es fácil encontrar situaciones análogas a escala regional y mundial, como las que ha tocado conocer, tanto por la tasa de muertes como por los hechos y debilidades de Estado que se expresan. Escarbar en los factores de esta crisis orienta en la manera en la que se observará en los siguientes diálogos el tema en dinámicas más amplias que la gobernabilidad carcelaria en sí misma como evento singular o independiente.

La gobernabilidad de los recintos carcelarios resulta de una concatenación de instituciones y actos virtuosos amplios; en el momento en que muchos de estos eslabones fallan, se ingresa a un deterioro general de los penales. Reconocer que la ingobernabilidad de las cárceles en Ecuador responde a fallas en la mayoría de los eslabones da cuenta de la dramaticidad de los hechos, que aluden al Estado desde un ángulo tan amplio como extenso en el tiempo.

Los recintos penitenciarios, como espacios de cumplimiento de la pena privativa de libertad desde el gran discurso de la

modernidad tardía, deben garantizar el respeto a los derechos humanos fundamentales, la preservación y respeto a la vida, el derecho a la educación, a la salud, al trabajo, a la diversidad, entre otros. En efecto, en todo esto radica la centralidad de una política pública democrática orientada a la reinserción social y a asegurar el cumplimiento de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales, así como en la Constitución, como parte de las conquistas de la humanidad; reconocimiento que es resultado también de dolorosas y recurrentes experiencias de barbarie a lo largo de los siglos xx y xxi.

La actual situación carcelaria sitúa el imperativo de construir efectivos centros de reinserción social por sobre espacios de violencia, vigilancia y castigo, rasgos que se resaltan con frecuencia en las formulaciones públicas, pero que no cuentan con las condiciones materiales que lo hagan posible, más aún en esta grave situación de crisis que describimos y analizamos.

Por encima de la noción de política pública, están los derechos constitucionales consagrados que garantizan la libertad de opciones de vida, aun en los

casos de las personas privadas de libertad, en todos aquellos aspectos que la propia pena no implica o supone. Esto induce a pensar en la manera en la que se deberá asumir, en el corto plazo desde las instituciones de Estado, asuntos como el de las diversidades de opciones sexuales, desde luego también los derechos de género y de opciones culturales, que toda persona puede asumir. En este sentido, el enfoque garantista aporta el material intelectual y político para poder abordarlo con realismo en plazos adecuados.

La universidad y sus sugerencias

La academia puede aportar una reflexión y, sustentándose en la urgencia, esbozar una política de largo plazo, con la que el ámbito de la seguridad pública resulte de un conjunto de esfuerzos multisectoriales que, asumiendo lo operacional y acuciante, vayan más allá de la contingencia. Creemos que estas mesas sobre la crisis carcelaria aportan, desde las disciplinas y las experiencias de diversos expertos nacionales e internacionales, materiales de solvante importancia para confluir a un esfuerzo mancomunado

entre Estado, Gobierno y universidad, en la construcción de una agenda de trabajo pública y de Estado en dos tiempos: lo urgente y lo estructural.

Por último, queremos reseñar la lógica secuencial de este texto que respetará el orden en el cual fueron organizadas las mesas ya referidas. Estos espacios estuvieron articulados en cinco mesas, la primera de ellas se denominó Violencia, conflicto y gestión de crisis; la segunda, Indicadores y mecanismos de seguimiento; la tercera, Control penitenciario y estándares; la cuarta, Políticas de rehabilitación y modelos penitenciarios; y la quinta, Política criminal y reforma Legal. Como se puede observar con insistencia, la arquitectura de estos grupos de trabajo estuvo orientada hacia las urgencias, pero en un contexto de análisis más profundo y de mediano plazo en el que, con frecuencia, las opiniones iban más allá de los acotamientos temáticos de cada grupo.

Análisis situacional del sistema penitenciario del Ecuador

La política de rehabilitación social en Ecuador ha estado

subsumida en una profunda y recurrente disfuncionalidad estructural, que generó que los niveles de hacinamiento superaran más del 60 % de su capacidad real en muchos años de la década de los 2000. En el año 2007 se creó el Ministerio de Justicia, cuyo rol fue establecer la rectoría del Sistema de Rehabilitación Social del Ecuador, el cual fue el encargado de ejercer, a partir del 2011, la ejecución de inversiones tendientes a modernizar la infraestructura de la rehabilitación social del país.

Producto de ello, a partir del año 2013, se inauguraron tres nuevos grandes centros penitenciarios en Cotopaxi, Guayaquil y Cuenca y se mejoró la infraestructura de la Penitenciaría del Litoral y otras instalaciones. Estas medidas buscaban establecer una salida a los crónicos problemas de hacinamiento y crisis humanitarias que se arrastraban por décadas. Si bien esta intervención se focalizó en la modernización de los centros de privación de libertad, se generó una drástica ampliación de la capacidad de 9000 plazas penitenciarias a más de 29 000. Esta iniciativa, sin embargo, vino acompañada con un cambio de orientación de

la política criminal que privilegió el uso del recurso punitivo de la prisión preventiva como el instrumento principal para contener el delito, con una orientación que no se fundamentó con claridad.

De hecho, a partir del 2011, se evidenció a un incremento sostenido en la población penitenciaria. A diciembre de 2019, la población carcelaria prácticamente se cuadruplicó, llegando a bordear los 40 000 reclusos. No se han registrado niveles tan altos de población penitenciaria desde que se tiene registros estadísticos en el año 1972. Esta tendencia hizo que la política de reducción del hacinamiento propuesta a partir del año 2012 quede rápidamente traspasada. A agosto de 2019, el nivel de hacinamiento se aproximó al 40 % de la capacidad carcelaria, generando varios problemas en la gestión del control penitenciario (en la actualidad está en el 22 %). Más del 60 % de la población penitenciaria en el país se encuentra reclusa en estas nuevas plazas, lo cual ha agudizado el nivel de hacinamiento sobre las cárceles, y ha impuesto niveles y lógicas de corrupción y proliferación de mafias, y sobre todo la articulación de grandes y peligrosas bandas

delincuenciales. Un hecho importante es que casi la mayoría de los asesinatos al interior se han realizado en estos nuevos centros. La infraestructura y la sobrepoblación han contribuido de forma sustancial a la proliferación de un ecosistema de criminalidad compleja en Ecuador.

Otro elemento tiene que ver con la gestión del sistema penitenciario en general. Como se vio, la política criminal adoptada en 2012 privilegió la creación de una nueva infraestructura carcelaria, que originó, entre otras causas, una explosión significativa de población carcelaria en el país. En el año 2018 se creó el Servicio Nacional de Atención Integral de Personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI), con la finalidad de generar una nueva institución especializada en la administración penitenciaria nacional.

Sin embargo, debido a una política de austeridad fiscal iniciada por el Gobierno en los años pasados, el cuadro se ha complicado para la administración y el control de esta costosa infraestructura. En el año 2020 se recortó de manera abrupta el 80 % del presupuesto de inversión, lo cual complicó de forma

aguda la gestión de la pandemia y el control penitenciario. En general, esta ausencia de presupuesto ha generado un sistemático debilitamiento del control estatal de las cárceles y, de manera fáctica, ha aumentado el poder de influencia de las bandas delincuenciales y la estela de ilegalidad a través de la corrupción y la anuencia estatal.

Pese a la incorporación de nueva infraestructura, se ha acusado a las autoridades de turno de tener una limitada estrategia de ubicación y reubicación de personas privadas de libertad en función de su peligrosidad. Los recortes presupuestarios que ha impulsado el Gobierno en todas las áreas del Estado también han impedido, por ejemplo, que el proyecto de la escuela de formación penitenciaria logre concretarse y se mantenga aún el déficit de 4000 guías penitenciarios y demás logísticas para el control. Persisten, de igual forma, graves problemas de corrupción, consumo de drogas y mafias que han privatizado el manejo de la vida diaria al interior de los centros penitenciarios. Por esta razón, se puede decir que al problema del narcotráfico y el nuevo modelo penitenciario se ha sumado una

limitada capacidad de respuesta estatal en el manejo de la crisis penitenciaria. Grandes cárceles, grandes bandas, grandes ilícitos y grandes disputas es una secuela negativa desde el punto de vista del acotamiento, de la expansión y proyección criminal.

Las mesas

La conceptualización de seguridad a la que se alude en estas mesas temáticas impulsadas por la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), para aportar como universidad de posgrado del Estado a la definición de una agenda de trabajo tanto operacional como urgente, es parte activa de lo que podríamos denominar otras grandes variables de la noción de seguridad que postulamos: en primer lugar, el crimen transnacional; en segundo lugar, la constitución de grupos mafiosos y delictivos con amplia capacidad organizativa de inteligencia y logística; y, por último, la dramática crisis carcelaria en Ecuador en los últimos años. Son tres campos temáticos vinculados, pero con definibles singularidades, como se ha señalado.

A modo de núcleo de arranque de la labor de las mesas,

se enfatiza que hay un vértice de consenso que destaca en la coyuntura carcelaria de hoy en Ecuador entre los diversos panelistas. La justicia nacional tiene un fuerte déficit profesional y organizativo para resolver el hacinamiento y las violencias internas de los penales, así como también la orgánica corrupción de funcionarios que agravan a extremos los factores trágicos de los eventos del año 2021.

Se señaló que, en algunas declaraciones públicas de funcionarios de Estado, parece haberse dado una suerte de populismo punitivo frente al delito en general. El diseño del control espacial de los penales está en riesgo, tanto por la hibridez con la cual son ubicados los PPL como por el aumento de detenidos de forma desmesurada. Las personas participantes coincidieron en la imperativa formación más rigurosa de los guías carcelarios, así como en una coordinación transversal de las diversas instituciones y organismos de Estado y Gobierno para superar esta etapa. Hay que destacar que ninguno de los expositores consideró que estos propósitos sean fáciles. De varias formas se llega a esta gran

crisis un tanto tarde y un poco sin política.

Una conclusión provisional y ampliamente compartida es que el sistema penitenciario no es una instancia efectiva de rehabilitación social; incluso hoy no garantiza la vida, que es el deber más básico de Estado. Es esencial descongestionar las cárceles, humanizarlas y definir dentro de una política amplia planes de contingencias específicos (Schmitt, 2011; Calveiro, 2012). Así, se habla también de las dificultades crecientes para producir orden con derechos y eficacia. De ser esto un proceso en curva ascendente, hay unas amenazas latentes por afectación para otros niveles de los órdenes políticos y económicos, como ha ocurrido en otras naciones.

Mesa 1: Violencia, conflicto y gestión de crisis

En la larga tradición estatal de las especializaciones conceptuales, funcionales y constitucionales, se ha consagrado que los cuerpos policiales, en condiciones del despliegue normal de la vida social y pública dentro del territorio nacional, son las que tienen la tuición de preservar el orden y la tranquilidad del ámbito de lo

público, sus espacios y normalidad. El funcionario policial es así una figura central del desarrollo fluido de la sociedad, con misiones específicas y no yuxtapuestas con otras instituciones.

Esto se sustenta en una formulación en la que los cuerpos policiales especializados y entrenados para la función ya descrita son funcionarios públicos en condiciones de preservar e imponer la ley. Por otra parte, las Fuerzas Armadas –que provienen de la larga tradición del soldado del Estado– aluden a una institución cuya existencia fundamental responde a la defensa de la soberanía nacional; se trate de ejércitos sustentados en la profesionalización o en la conscripción. Es decir, tenemos dos tipos de fuerzas que desde lo constitucional pueden imponer, por una parte, la ley, y por otra, la soberanía mediante la violencia legítima. Sin embargo, en algunas naciones de América Latina se han desplegado las fuerzas militares para tareas policiales, con resultados debatidos e inconclusos.

Sin incursionar en los prolíficos debates constitucionales de filosofía política, teoría política (Abeles & Badaro, 2015), seguridad y defensa que se han

expandido desde mediados del siglo pasado hasta hoy, convenimos en que la historia social y la vida, en un sentido amplio que caracteriza los ciclos históricos, es más compleja y diversa que las definiciones desde las cuales se abarcan los fenómenos nacionales referidos a seguridad y defensa. Con certidumbre, el debate en desarrollo que abarca la especificidad de los cuerpos policiales y de defensa será un eje muy central y polémico de las estrategias de seguridad interior en la región. Las formulaciones de seguridad interior, como se enfatizó en esta mesa, en ocasiones tienden a confundir el esfuerzo por la necesaria estabilidad política con la lucha contra el crimen organizado.

Una primera eventualidad, que de manera recurrente aparece en las discusiones públicas, es que en el momento en que la Policía se ve rebasada por las dinámicas del delito, el Estado puede y debe acudir al apoyo de las Fuerzas Armadas; asunto que ha propiciado amplias reflexiones que, en un sentido simple, resalta que solo las fuerzas policiales tienen la función y el entrenamiento adecuado para aplicar de manera gradual y proporcional la

fuerza. Más aún, en Ecuador son los guías penitenciarios quienes cuentan con esta función profesional al interior de los establecimientos penales, sin embargo, estos tienen una frágil capacidad para cumplir estos objetivos de manera eficiente. Los detractores de una práctica clásica enfatizan que el objetivo del Estado es la tranquilidad y control público, y que este debe acudir, de ser necesario, a todos los medios a su alcance durante un tiempo prudente y planificado para retomar el control espacial y político de estos recintos. No hay fórmulas exactas que puedan sostener el conjunto de necesidades de seguridad interior, por ello la solidez de los criterios es en definitiva por ahora el factor de consistencia básico. Es importante definir la noción de criterio en este caso: consiste en desplegar una política que vaya desmontando los elementos de catástrofes, que en el momento en que se acumulan dan origen a fenómenos de alta violencias.

En esta mesa se adelantaron criterios que, en lo fundamental, se centraron en el imperativo del control público eficiente, con independencia del tipo de fuerza o combinación de estas que se

estructure en el momento en que se está frente a una crisis y pérdida evidente del control soberano del Estado. Sin embargo, se advirtió que comprometer a las Fuerzas Armadas en la solución de la crisis carcelaria llevaría, de forma inevitable, a un aumento de la espiral de violencia y víctimas al interior de los recintos carcelarios, en los momentos en que se quisiera imponer el orden frente al motín, debilitando así la naturaleza misma de las Fuerzas Armadas con secuelas políticas y éticas trascendentes.

Por esto, se resaltan dos aspectos contradictorios desde un plano formal de las intervenciones de los expositores, pero no de política pública en las opiniones que se vertieron alrededor de cómo preservar la vida de las personas privadas de libertad. Por una parte, se consensuó que había que imponer la paz con urgencia y, por otra parte, de que esto debían hacerlo los guías penitenciarios apoyados por la Policía Nacional en los anillos exteriores en el momento en que fuese necesario. Para todos se hizo claro que para salvar vidas, en un sentido paradójico, se podría lograrlo arriesgando vidas, por esto los asuntos de dirección

y manejo de crisis son de absoluta importancia.

Pero esto último, sustentado en un conjunto de iniciativas de fondo que implican una política de inteligencia carcelaria sistémica, realizada de manera experta y permanente que caracterice y tipifique a los grupos peligrosos y de poder que operan dentro de los recintos penitenciarios, a sus dirigentes, sus redes de comunicación y abastecimiento logístico. Esto destaca que los grupos que son protagónicos en las tomas de presidios y asesinatos en Ecuador son bandas orgánicas de delito y poder con perfiles muy diferentes a lo que alguna criminología más clásica supone; lo cual conlleva al esfuerzo de mejorar de forma profunda no solo las políticas carcelarias, sino también las estrategias de Estado y los recursos disponibles para lograrlo. Sin claridad estratégica las soluciones serán de circunstancias y provisionales.

Y de manera tan importante como esto, se impone una política de rehabilitación de las personas privadas de libertad que reconfigure la vida interna de los presidios permitiendo, por intermedio de labores y programas, acotar la violencia cotidiana y

constante que generan las condiciones en las que se encuentran y que permiten que los grupos mafiosos impongan un estado de violencia interna. La vida de todo ecuatoriano es un bien en sí mismo, con independencia de las faltas o delitos en los cuales haya incurrido; el derecho a la vida es responsabilidad del Estado nacional frente a cualquier persona nacida en territorio ecuatoriano o que viva en él. Empero, también se advirtió que, si la situación escapaba completamente de los marcos de un control suficiente, se podría acudir de manera puntual y limitada al apoyo operacional de fuerzas militares.

Como se ha constatado, se pueden asumir tanto las urgencias como las precauciones al uso excesivo de la fuerza, pero estas no son fáciles de compartir en iniciativas programáticas y esto expresa un cierto estado de perplejidad de los panelistas, que enfatizaban la noción de soberanía y control interno de los recintos y, por otra parte, comprendían que en casos extremos se podría utilizar a la fuerza policial o incluso militar. Debate fundamental pero inconcluso, que grafica la complejidad de este punto.

La comprensión de estas reflexiones se hace más consistente en el momento en que se resalta que todos los panelistas, desde distintas aproximaciones, argumentaban enfatizando, por lo menos, dos aspectos sustantivos de una analítica más amplia. En primer lugar, el carácter expansivo del crimen organizado, la corrupción de instancias muy sensibles dentro del sistema político y la capacidad organizativa de la economía criminal y sus mercados para reclutar a funcionarios de Estado. En más de una intervención se expuso que es ese contexto el que alimenta de manera recurrente la realidad carcelaria. También se complementó esta afirmación con el señalamiento de las pésimas condiciones de las políticas de rehabilitación y vida de las personas privadas de libertad, lo cual genera una espiral no solo de violencia –como es evidente–, sino también de falta de perspectivas y pérdidas del valor de la vida en un sentido psicológico y cultural. Es decir, un clima en el que los valores más básicos de un orden social se difuminan en un entorno en el cual los límites no existen.

Se apuntó la atención sobre la falta o pobreza del debate

público informado sobre estos fenómenos carcelarios y de economías delictivas, esencialmente de las instituciones del sistema político que más bien responden a las urgencias emergentes y de gran impacto público, que a la articulación de políticas de largo plazo. No cabe duda de que estamos frente a un fenómeno en el que las dinámicas de delitos, las deplorables condiciones carcelarias, la falta de proyección de algunas políticas públicas frente a esto, así como el deterioro de la confianza en la solución de problemas globales y sociales por fuera de las cárceles, como la estabilidad laboral, las condiciones de vida, junto con cierta apatía frente a la participación en los asuntos públicos, retroalimentan los factores críticos de manera indirecta gestando un fenómeno multifactorial y sectorial de los cuales la crisis carcelaria es su expresión más dramática, pero no su causa y consecuencia única (Cambiasso & Grieco y Bavio, 1999). El negocio delictivo ha tendido a aumentar en muchos países de la región, en virtud de los efectos negativos y estructurales de la covid-19 en las tendencias de desarrollo.

En el momento en que se debatió la eventualidad de entrar en algún tipo de diálogo desde el plano de los intereses públicos con grupos de poder delictivo al interior de los recintos carcelarios, se fue concordando que el diálogo siempre debía existir, pero en ningún caso podía confluir hacia la perspectiva de un acuerdo en el que las instituciones del Estado se situaran como parte de una conversación entre actores simétricos y análogos. Más bien, la insistencia, tanto en el análisis como en las propuestas, eran recuperar el control completo de los espacios carcelarios, mejorar las condiciones de vida interna de las personas privadas de libertad y, de forma más sustantiva, diseñar una estrategia de contención y control permanente de futuros eventos críticos y motines. Dicho de una manera más sintética, se verificó un consenso en el punto de que no hay espacio lógico ni fructífero para negociaciones que legitimen las articulaciones de poder mafioso al interior de las cárceles con actores fuera de la ley.

No había duda de que un análisis más sustantivo de los temas implicados en esta mesa exigía acudir a modelos de

pensamiento más sofisticado provenientes de las modernas teorías de política pública, de los sistemas carcelarios, del empleo proporcional de la fuerza, de las teorías del conflicto. Pero también de criterios administrativos y psico-grupales que permitan una administración fluida de los recintos penitenciarios nacionales, dentro de una estrategia mucho más general de seguridad pública, que haga énfasis en la rehabilitación, en la modernización de los sistemas judiciales a la búsqueda de evitar el hacinamiento, la aglomeración de personas privadas de libertad por muy diferentes tipos de delitos, en los que se ejercen dinámicas de contaminación de la cultura de la violencia que favorece los procesos de criminalidad más graves.

En el momento en que se analizaron estas aproximaciones se hizo evidente que la mayoría reconoció que la denominada crisis carcelaria es un aspecto muy central de las falencias de políticas públicas de seguridad y, más aún, de los enfoques de seguridad que se reflexionan e implementan hoy, en los que las responsabilidades por estos fenómenos críticos abarcan desde el Estado

-como la instancia que reflexiona en el largo plazo la seguridad interior- hasta organismos como la SNAI y, desde luego, la propia Policía Nacional. Resulta evidente que la formación de los guías penitenciarios, su capacidad de prevención y respuesta, su profesionalización y en especial su concepto del control interno no dan abasto para los dilemas consignados que van más allá de su actual formación, recursos y organización.

Mesa 2: Indicadores y mecanismos de seguimiento

En esta mesa se destacó la centralidad en el seguimiento y conocimiento detallado de las dinámicas que aluden a la información criminal penitenciaria. Es claro que el análisis sobre el sistema carcelario nacional tiene vacíos importantes respecto al conocimiento de las condiciones de vida interna, de las correlaciones entre justicia, prisión y reinserción, de la celeridad para tomar medidas oportunas y focalizadas, y también sobre el uso de la poca información producida para la formulación de propuestas y programas. Por esto, el objetivo de esta mesa fue, precisamente, evaluar los

datos existentes en la actualidad y la información que se produce sobre el sistema carcelario ecuatoriano y, con base en dicho análisis, reflexionar sobre los criterios y prioridades que se requerirían para adoptar y lograr una adecuada gestión de la información que ofrezca no solo un conocimiento integral del sistema penitenciario, sino además permita la tan necesaria toma de decisiones basadas en evidencia.

La toma de decisiones siempre resultará débil en el momento en que se impulsa sin datos, sin protocolo, sin balances de impacto. En efecto, la gestión de la información empieza por el proceso de recopilación de datos, seguido de la construcción de indicadores relevantes, análisis y difusión de la información generada. En ese sentido, cada proceso que forma parte del sistema de gestión de la información, desde la recopilación de información, es tan sustantivo como la distribución de la información producida a los actores encargados de tomar decisiones.

Para considerar la necesaria integralidad en la gestión de un sistema de información que permita tanto la producción de información y el desarrollo de

conocimiento para la toma de decisiones y diseño de políticas y estrategias, como la construcción de mecanismos de seguimiento y evaluación permanentes, las reflexiones partieron enfatizando la importancia que se debería otorga al registro de los datos, el cual, muchas veces, no pasa de ser entendido como un trabajo administrativo.

El problema con esta visión no solo radica en que el proceso termina por ser asumido como una sobrecarga laboral, sino además que esto le resta relevancia a la fundamental fidelidad que deberían tener los datos recopilados, lo que termina, en el mejor de los casos, con la producción de bases de datos, pero con información poco fidedigna. Por esto, incluso antes de discutir sobre la información producida por el sistema penitenciario ecuatoriano, así como los retos que se enfrentan en dicho esfuerzo y los criterios que deberían guiar el desarrollo de un sistema de información eficiente, durante la reflexión se enfatizó en la necesidad de cuestionar el propósito para generar un sistema de información: ¿qué es lo que se quiere lograr?, ¿cuáles serían sus objetivos estratégicos? y, ¿de qué

manera incidiría en el modelo penitenciario y de rehabilitación?

En la medida en que tengamos claro qué es lo que se quiere lograr, entonces será posible definir estrategias para construir un sistema de información y diseñar acciones para una gestión eficiente de los procesos involucrados en la producción de información.

En relación con el tipo de información que se recopila sobre el sistema carcelario y los retos para la construcción de indicadores e información, la gestión del conocimiento refiere a un proceso de inteligencia analítica, operacional, pero especialmente estratégica del conjunto de una institución. Convendría saber hoy cómo estamos gestionando, especificando y clasificando la crisis carcelaria, sus victimarios y víctimas, sus impactos internos y globales, cuáles son los efectos de los asesinatos carcelarios en el país, en las familias, en el sistema político. Por ello, al aludir al diagnóstico no se está haciendo solo desde una formalidad, sino con la convicción de que una política tan sensible como esta requiere de una enorme cantidad de indicadores básicos y derivados, con los que se impone una

nueva matriz de seguimiento y mayor profundidad cuantitativa, cualitativa y prospectiva. De otra forma se puede resolver lo inmediato, pero se enfrentarán nuevos y recurrentes momentos trágicos cuyos efectos son insospechados.

Ecuador está viviendo una crisis de información y comprensión de lo que ha ocurrido en sus cárceles, de cómo se ha ido gestando con los años y, junto con ello, de saber con claridad y consensuadamente qué se quiere lograr, cuál es el objetivo específico, más allá de lo evidente, cómo superar las respuestas cíclicas y sometidas siempre al perfil del Gobierno y de sus administradores, en las que se dan pocas voluntades de continuidad y análisis entre diversos enfoques. La complejidad de esta crisis requiere, por tanto, una evaluación no solo del tipo de información que efectivamente existe en la actualidad sobre el sistema penitenciario, sino, además, de la capacidad operativa del mismo para producirla, es decir, los retos que existirían para la gestión de un sistema de información penitenciaria.

Así, entre la información que teóricamente se recoge en la actualidad hay todo tipo de

datos, tales como información relacionada con las visitas, salud, grupos de atención prioritaria, personas con enfermedades crónicas. Además, la propia normativa del SNAI establece que es necesario contar con informes de evaluación inicial, informes psicológicos, peticiones de las personas privadas de libertad, información sobre las circunstancias de lesiones, sobre el fallecimiento de una persona, destino de los restos mortales, entre otros; es decir, existe un amplio espectro de información que se debería producir. Sin embargo, lo que ocurre en la práctica con relación a la producción de estadísticas y manejo de los datos penitenciarios es que muy poca de la información es realmente producida, ya que el Sistema de Gestión Penitenciaria (SGPA) es poco operativo, en la medida en que el personal responsable por su manejo en los centros penitenciarios no conoce con detalle sobre su funcionamiento. En ese sentido, aparece como el primer reto para la construcción de un sistema de información la necesidad de realizar un mapeo del proceso actual de recolección y gestión de la información, con el

fin de establecer los nudos críticos y plantear soluciones.

Por supuesto, conocer el proceso actual de producción de información requiere de una discusión sobre el tipo de información que se genera. En la actualidad, los centros penitenciarios alcanzan a reportar un número muy limitado de variables en relación con toda la información que deberían estar produciendo. No obstante, muchas veces menos producción de información podría ser favorable si se selecciona un grupo de datos e indicadores relevantes y de alta calidad. En el intento de registrar todo o contar con un excesivo número de variables, se puede perder no solo la calidad de la información sino, como en el caso ecuatoriano, ni siquiera llegar a operativizar la recopilación de la información definida. Por esto, una sugerencia inicial sería definir un breve grupo de indicadores de calidad y relevancia para la toma de decisiones y empezar por la recopilación de datos al respecto. Claro que mejorar el registro de información implica también el correspondiente trabajo de capacitación con el personal responsable, junto con el

seguimiento permanente del desarrollo del proceso.

Por último, cabe mencionar que el aumento constante de la población penitenciaria en Ecuador, que alcanza a más de 40 mil hombres y mujeres privados de libertad, debe ser contextualizado también frente a cuántas personas trabajan en el sector carcelario, ya que son quienes conviven con las personas privadas de su libertad. Es importante conocer sobre sus garantías sociales y condiciones de vida, cuáles son los perfiles profesionales y técnicos puestos en juego, etc. Es decir, el análisis cualitativo y cuantitativo de lo carcelario debe implicar a la institución carcelaria como totalidad.

Respecto a los criterios para el adecuado funcionamiento de un Sistema de Información Penitenciario (que permita realizar evaluaciones y toma de decisiones para la implementación de políticas públicas basadas en evidencia), es necesario decir que para generar indicadores de calidad que permitan una adecuada gestión, monitoreo y seguimiento del sistema penitenciario, es fundamental avanzar en el desarrollo de seis dimensiones de la información que se relacionan

directamente con la calidad de los datos.

En primer lugar, se requieren datos pertinentes. La pertinencia de la información estadística refleja el grado en que satisface las necesidades reales de los que tienen que tomar decisiones, es decir, precisar los indicadores que realmente sean los que necesitan los tomadores de decisiones. En segundo lugar, se requiere datos oportunos. La oportunidad de la información estadística se refiere a la demora que existe entre el punto de referencia y la fecha en la que la información está disponible. Es necesario actuar con un criterio de oportunidad y con celeridad, incluso si implica trabajar con las herramientas disponibles aquí y ahora. En tercer lugar, se requiere datos accesibles. La accesibilidad de la información estadística refiere a la facilidad con la cual esa información se puede obtener. En cuarto lugar, se requiere datos periódicos. La periodicidad se refiere a la publicación de la información y, sobre todo, a la transparencia de la información, incluso como mecanismo para involucrar a todos los actores que tienen responsabilidad en relación con el sistema penitenciario. En quinto lugar, se

requiere datos con perspectiva de género o sistemas de información penitenciaria con perspectiva de género.

Dado que no es lo mismo la situación penitenciaria de hombres, mujeres o personas LGBTI, es necesario que los datos contemplen estas diferencias, porque precisamente sobre esas diferencias, más adelante, se van a construir las respuestas o las soluciones de política pública. Por último, en sexto lugar, se requiere datos de múltiples fuentes de conocimiento del delito y las violencias. Es importante incluir en este sentido perspectivas diversas y no trabajar con fuentes únicas, estrictamente policiales o que dependan del servicio penitenciario, ya que esto reduce posibles sesgos en la producción y manejo de la información.

Claro que un sistema de información penitenciaria no solo debe ser riguroso y permanente, sino utilizable. La información, al ser unificada, seleccionada, clasificada, jerarquizada en secuencialidad, permite que el análisis gane en dinamismo, consistencia y profundidad, ya que se impele a reflexionar en un proceso constante de retroalimentación entre datos, conceptos y políticas

(Elías, 1982). Esto permite atender a tres elementos básicos en el análisis sobre el sistema penitenciario. Primero, las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad y el resguardo de sus derechos humanos. Segundo, la seguridad tanto al interior como al exterior de los centros penitenciarios. Y, tercero, el modelo de rehabilitación y los lineamientos estratégicos e institucionales de lo que se quiere lograr como sistema penitenciario.

Adicionalmente al tema de la calidad de los datos y el tipo de información que debería recopilarse, es importante señalar que toda política pública debe comenzar con un diagnóstico apropiado que permita conocer aquello que se quiere gestionar. No se puede fundamentar la política solo a partir de la experiencia, el buen criterio o las buenas intenciones de los que toman decisiones, es fundamental complementarlo con evidencia. En este sentido, la realización de un censo penitenciario puede ser una excelente práctica. Esto permite conocer, por ejemplo, los hombres y mujeres privadas de la libertad por características específicas (personas con enfermedades crónicas, mujeres con niños

a cargo o embarazadas, personas mayores, etcétera) o por su expectativa de pena, es decir, conocer quiénes podrían sustituir la privación de la libertad por medidas alternativas. El censo es una herramienta metodológica clave, pero no solo numérica sino cualitativa, ya que puede permitir recopilar información sobre percepciones. En otras palabras, no solo permite tener un mayor nivel de estadística y calidad de datos, sino que puede convertirse en un intento interesante por escuchar a quienes están en los márgenes, y recuperar tanto las experiencias de las personas que están privadas de la libertad como de los trabajadores que están acompañando este proceso para la toma de decisiones.

El diagnóstico apropiado se convierte necesariamente en un aporte al desarrollo de la seguridad dinámica, desde la lógica de la inteligencia, para fortalecer la gobernabilidad de los centros penitenciarios. La seguridad de los centros penitenciarios no solo desde una perspectiva estática sino en interacción con los internos, permitiría contar con información de alta relevancia para analizar situaciones críticas, evaluar riesgos y prevenir riesgos,

lo que es fundamental para lograr una gobernabilidad eficiente que aprenda y se actualice. Por ello, el análisis de inteligencia estratégica de los centros penitenciarios se convierte en una condición fundamental para la gobernabilidad de estos y para la prevención global.

En términos más técnicos, la construcción de un sistema de información penitenciaria y su gestión eficiente implica cambios institucionales importantes. Por ejemplo, conlleva diseños, pilotaje de diseños, de etapas, etcétera. Por eso mismo, es un proceso que debe ser planificado por fases. No obstante, es fundamental enfatizar que una primera etapa debe implicar algún tipo de medidas de contención de crisis, de focalización de elementos urgentes y claves. En un segundo momento, es avanzar en la formación y en la profesionalización de analistas delictuales penitenciarios, asumidos como trabajadores del conocimiento, ya que son las personas que recopilan datos, cotejan información, analizan y difunden resultados; es decir, quienes convierten los datos en conocimiento para la toma de decisiones. Los analistas son entonces figuras claves

en los sistemas de información criminal, ya que le otorgan valor a los datos y le dan sentido a la información que reciben estos sistemas.

Además, también es esencial la constitución de un sistema de información y gestión penitenciaria sobre sustentos informáticos que optimice el tiempo para el manejo de la información gestada y la calidad para implementar iniciativas. También, que considere la accesibilidad al resto del sistema público de esa información sobre la base de la transparencia, consistencia y oportunidad. Una cultura informacional de esta naturaleza eleva mucho los índices de calidad de la gestión. No obstante, hay que tener presente que, al hablar de sistemas de información carcelarios, estamos incorporando no solo técnicas de producción cualitativas o cuantitativas de la información, sino también visiones epistémicas, sociológicas, psicosociales, clínicas, históricas, de profesionales vinculados a la reinserción y de teoría política. Es decir, un sistema de información penitenciaria no puede estar desvinculado de las grandes estrategias de seguridad.

Para terminar, es importante resaltar que en toda situación de crisis la información va a ser un elementopreciado que se necesitará y utilizará, ya que puede entregar muchas respuestas. La información de calidad permite partir de una línea base para continuar midiendo y evaluando lo que se ejecuta. Así, una gestión eficiente e integral implica, por un lado, conocer el ámbito global de lo carcelario sobre la base de datos sustantivos y, por otro lado, producir información que permita definir políticas y estrategias de gobernabilidad, que partan no solo de lo macro institucional, sino de lo micro vivencial.

Mesa 3: Control penitenciario y estándares

El principal déficit que explica en buena medida la crisis carcelaria de los últimos años y meses es la incapacidad práctica de los mecanismos de organización de gobernabilidad y control al interior de los centros de privación de libertad. Este rasgo fue desarrollado también en la Mesa 2, desde otros énfasis.

Recordemos que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Malos Tratos se

sustenta en la supervisión y seguimiento de lo que ocurre al interior de estos recintos, identificando sus falencias e imperativos para lograr la rehabilitación social. Es decir, se cuenta con instrumental normativo, pero su viabilidad no depende solo de las definiciones sino mucho más de la aplicación real y oportuna. En el singular de estos procedimientos se observan graves falencias al contemplar este aspecto, ya que, por una parte, no se aplican los instrumentos internacionales y nacionales, sino que además los sistemas de alerta de crisis en desarrollo no existen.

Como se sabe, hay un conjunto muy amplio de reglas internacionales y regionales que previenen sobre los malos tratos y torturas en estos recintos que no se cumplen, tanto por falta de formación del personal como por una suerte de distancia con estas reglas, como son las de Mandela o Bangkok, entre otras. Esto es una ausencia que configura un cuadro global de debilidad cultural normativa de quienes dirigen estos recintos, así como de las altas autoridades responsables que no incorporan como un déficit urgente.

El no cumplimiento de reglas, acuerdos o convenios internacionales en relación con la política carcelaria no es un tema menor. Dostoievski señala que una civilización se puede juzgar por sus prisiones, por el trato que se les da a sus detenidos. El estado de la justicia es un indicador fiable de la situación de solvencia del sistema político, así como de las capacidades del orden social de ir mejorando con políticas públicas que pueden ser modestas, pero continuas y progresivas. Una justicia demasiado lenta o expeditiva, burocrática o formalista, tradicional y ritual es en el mediano plazo el afluente de soluciones o problemas que pueden contaminar un orden político y social de manera negativa, o hacer de ese orden un espacio de desarrollo humano.

Algunas de las falencias en este ámbito pueden ser explicadas por la falta de personal multidisciplinario o del cuerpo carcelario. Resaltemos que este aspecto no se refiere a una suma de saberes académicos y técnicos, sino a la anchura del enfoque de las políticas que se implementan en cada recinto y globalmente en el sistema. Además, se produce una asimetría grave en la

que, en ocasiones, un funcionario debe estar a cargo de 150 personas privados de libertad, lo cual es un signo grave de que las nociones de control adecuado y proporcionado no tienen los requisitos básicos de implementación. El propósito de rehabilitación se desmorona de esta forma en sus propios fundamentos de arranque.

Es imperativo, entre otras medidas, un censo penitenciario que permita –como se dijo en otros grupos– una clasificación mínimamente rigurosa de naturaleza estamental. La relación personal adecuado, separación por estamentos, conocimiento biográfico penal, resultan ser un elemento de línea de base para actuar hoy y diseñar políticas de mayor plazo dentro de los estándares internacionales y nacionales. No hacerlo es dar pie a una suerte de estrategia uniforme e indiscriminada dejando de atender los rasgos singulares del cuadro, que asuma la significación y los efectos del hacinamiento que gestan efectos generales negativos e incluso patológicos.

La integralidad de una política es, por todo esto, un factor de arranque para pasar a una nueva situación de mayor control y

governabilidad global y adecuada. Integralidad que implica las correlaciones entre leyes, formación del personal, tecnologías y seguimientos de inteligencia de los procesos internos y sus relaciones externas con grupos delictivos y redes de corrupción.

Cada nivel de los problemas en este momento actual impone medidas singulares, con objetivos específicos dentro de un mapa general; pero se deberá jerarquizar por índice de gravedad y urgencia; conocer las formas de producción de cada flanco débil, sus líderes y formas más eficientes de contención.

Aquí emerge un delicado problema que también alimenta un clima como el de la impunidad de los delitos al interior de los recintos. La impunidad funda un territorio permisivo, un campo de poder por parte de los grupos delictivos al interior de las cárceles es fuente de corrupción y desencaja las políticas públicas en desarrollo en este ámbito que, a su vez, se retroalimenta por la debilidad y acotamiento de la aplicación de la prisión preventiva y más aún de la rehabilitación. Lo que, desde una lógica analítica, podría llevar como problema a

un sobrepoblamiento carcelario irracional e ineficaz.

Pensar desde las normativas internacionales dota una mirada y conceptualización actual, y que en muchos países ha sido eficiente a la hora de hacer un plan de contingencia para estas crisis aún en desarrollo. El tema reiterado de la falta en número y formación de los guías penitenciarios sin duda no es el único observable explicativo, por lo menos de la forma en que se enuncia. Hay que destacar la formación y las políticas de personal que se les aplican por parte de sus autoridades, muchas veces arbitrarios y sin rumbo global, sin una política de personal por méritos y cualidades e incluso con rasgos persecutorios.

Los pormenores de cada uno de los 36 centros penitenciarios y de los once centros de infractores adolescentes constituyen un ámbito fundamental de la claridad global de las políticas públicas del país. No son un tema o problema aparte al de los presidios críticos, son una misma geografía con sectores descontrolados como ocurre con los recintos de Guayaquil, solo que aún no alcanzan esos niveles de violencia.

La constatación de que hay celdas en las que se dispone de celulares, armas, redes de poder y defensas de las pandillas internas, es una parte importante del problema, pero es la franja roja de una totalidad que se reproduce y circula en el sistema. La otra es que estos grupos están en disposición de usar ese poder para planificar e impulsar motines que son actos de fortalecimiento de ese dominio dentro y fuera de los penales, y en contra del Estado. Luego de los trágicos incidentes, estos grupos ingresaron a un repliegue pero están ahí, en condiciones de tomar nuevas iniciativas violentas en un contexto de ganancia de su imperio y prestigio mafioso. Importa esto porque no se puede pensar o creer que este cuadro crítico nacional está resuelto o próximo a serlo, serán años de control y desmontaje efectivo de las redes internas en los penales, de los grupos de apoyo, y más aún de los funcionarios de diversas instituciones que han sido corrompidos de alguna forma por estos clanes delictivos.

Hay que evaluar, por otra parte, la capacidad operacional de estos grupos, y la eficacia de sus sistemas de inteligencia, así

como las condiciones de análisis operacional y táctico. Es probable que algunas redes de narcotráfico colombianas y mexicanas no solo sean parte de sus consorcios de negocios ilícitos, sino también aporten saberes y experiencias internacionales y regionales para la planificación de los motines y los actuales repliegues. Una investigación de esto implica un estudio del *modus operandi* y la coordinación con las policías de los países señalados. El patrón de acción es paramilitar, pero esto no los hace un problema militar sino de bandas del siglo *xxi*. Pensar en el delincuente solitario y desprovisto de habilidades sustantivas es congelarse en una imagen pretérita de los núcleos mafiosos del siglo *xx*.

Una urgencia que se soslaya con frecuencia es que se requieren inversiones, además de lo señalado, en infraestructura moderna y basada en las evidencias frente al hecho que la arquitectura actual es insegura e inadecuada, en la que el diseño espacial es un factor de la rehabilitación. El hábitat carcelario ha sido, desde el siglo *xix*, uno de los temas básicos para implementar control y rehabilitación

con resultados evaluados por la literatura experta.

Ahora bien, como se puede observar, la falta de claridad de una política pública penitenciaria también contiene un elemento delicado: el hecho de que no hay balances rigurosos de la implementación de esta política pública en las últimas décadas, en especial durante el último quinquenio. Un balance debe aludir, por lo menos, a las causas y efectos del hacinamiento; conocer las debilidades de la inteligencia carcelaria, las causas de la fragilidad formativa y operativa de los guías penitenciarios; los efectos directos e indirectos de la corrupción; pero también una aproximación al rol efectivo de la Asamblea Nacional, las pertinencias de las partidas presupuestarias de emergencia y de mediano plazo para reformar, en lo estructural, la política carcelaria vigente.

Además, es un marco en el que, como han señalado los organismos de derechos humanos, hay un olvido de que también es una crisis de derechos humanos y de falta de preocupación constante del Estado de las condiciones de vida de las personas privadas de libertad. Los derechos

humanos de estas personas son uno de los eslabones más débiles de las secuencias de agotamiento de la política pública en este singular (Pettit & Kukathas, 2005).

Las Reglas Nelson Mandela, en este último sentido, son difíciles de aplicar en Ecuador, pero significan un estándar que es un horizonte de exigencias tanto como las reglas de Tokio y Bangkok o Beijing. Todo esto se basa en modelos de eficiencias y derechos sobre las bases de las experiencias internacionales, que en un tiempo largo implican recursos y personal de excelencia, urdidas pensado el tema carcelario como parte de un conjunto de problemas más amplios y conectados a asuntos más sectoriales de este campo como familia, sociedad, sistema político; pero al final del análisis, políticas públicas impulsadas por el Estado y el conjunto del sistema de Estado y Gobierno.

La normativa internacional, de esta forma, dota de reglas y marcos de análisis claros e imprescindibles que, como país parte del sistema internacional, se haría muy complejo eludir o esquivar con explicaciones generales. Los comités técnicos que se han formado entre la Asamblea

Nacional, la Policía y organismos de derechos humanos, resultan ser una fórmula eficiente que sugieren modelos que pueden ser replicados sectorialmente, más aún como instancias de emergencias en este tiempo. Estos comités deberían abrirse hacia universidades y expertos nacionales y extranjeros, como se demuestra en este mismo texto.

En la actualidad se están tomado medidas rápidas como una revisión de calidad del personal de los agentes de seguridad penitenciaria, reentrenamientos del cuerpo de agentes penitenciarios, junto con una mayor dotación de equipamiento, aumentos de salarios. Pero hay que observar con precaución esto desde el ángulo de la sistematicidad de un plan urgente y otro de mayor plazo. Estas medidas son imprescindibles, pero parciales, también ocurre que sus efectos no serán inmediatos; de otra forma se puede sucumbir en el espejismo de creer que esto es solucionar el problema de fondo, como con las clásicas medidas públicas circunstanciales que borran lo sustantivo para recaer rápido en las mismas urgencias.

Un singular de largo aliento es la responsabilidad en un enfoque

global de la centralidad de la Fiscalía, tanto como del Consejo de la Judicatura, las cuales se han difuminado entre lo grave y lo urgente. Hay definidas otras prioridades como la formación de una Academia Penitenciaria, sobre lo que existen variadas experiencias internacionales que condensarían un cúmulo de las acciones parciales que se han señalado con insistencia en el clima público y académico de la situación grave de las cárceles. Una academia congrega saberes, capacidades, experiencias e investigación pertinente, pero puede aportar poco en el momento en que no dialoga con los actores directos de los problemas.

Se ha señalado que con voluntad política se puede dar un fuerte impulso a las soluciones más acuciantes. La definición es correcta, pero impone algunas precauciones analíticas. La voluntad se sustenta en un saber del problema tan riguroso como práctico y aplicable. Esta secuencia es para generar institucionalidad, regular los factores del problema en los que los convenios o legislación internacional no solo son marcos de referencias sino imperativos. Las leyes atingentes nacionales, como conjunto, son

marcos de aplicaciones y dotan de sentidos las estrategias de gobernabilidad y soluciones, es decir, la voluntad es de una racionalidad fundada en evidencias y marcos regulatorios.

Analicemos: la SNAI señala que una capacidad aproximada de 30 PPL por guía es una relación de densidad poblacional que no respeta los estándares internacionales. Una PPL debe tener cuatro metros cuadrados y en celdas comunes seis metros; más aún, la Corte Interamericana señala que son siete para garantizar un mínimo de desarrollo en relación con la salud mental. Es decir, aquí estamos frente a una complejidad que condensa con claridad la crisis, sus orígenes, efectos y relaciones como las que se urden entre recursos, arquitectura, rehabilitación, normativas internacionales y también control rigurosamente proporcionado de la población penal.

La profundidad fenoménica de salud y convivencia de los metros cuadrados se multiplica con las anomalías como son los pagos por las camas, la nutrición, la salud, el esparcimiento, lo cual es la convivencia básica misma. Las megacárceles nacionales responden a los modelos franceses sin

las condiciones de personal profesional y respeto de derechos de esos modelos de referencia.

Un modelo es aplicable en el grado en que los rasgos esenciales del esquema de referencia también se replican de otra forma, en solo una apariencia o gesto que logra efectos muy limitados.

Si el objetivo declarado y último es la rehabilitación social, entonces este propósito solo puede ser conseguido en mínimos con un diseño amplio y sobre la base de la cooperación interagencial nacional e internacional, con centros de rigurosos controles de impactos con un eje básico en la SNAI y detección de tensiones en el momento en que estas se encuentran en ciernes, no cuando ya están fuera de control.

Dos singularidades delatan la profundidad del problema carcelario: por una parte, el déficit alimentario de las PPL y, por otra, el ingreso de armas. Tomadas por separado son críticas juntas, pero como sintomatología son extremas. No hacer análisis sistémicos de estos síntomas y problemas es borrar que cada problema interno alimenta y multiplica otros tantos. Los guías

carcelarios no son los dueños de las llaves, sino mucho más una figura profesional que debe tener una formación dúctil y constante previniendo la acumulación de factores críticos. Son el personal que debería ejercer un control dinámico de la seguridad y el monopolio de una gobernabilidad eficiente del interior. Esto no se podrá resolver con la militarización interna, como se puede observar en las experiencias internacionales más exitosas.

Mesa 4: Rehabilitación y modelos penitenciarios

Hay un propósito muy amplio vinculado a la noción de rehabilitación, que es parte del discurso de la modernidad, de sus sentidos y fundamentos. Pero el roce con la realidad frecuentemente lo inclina hacia la modestia y mayores pragmatismos, desde el ángulo de la denominada reinsertión social. Cada centro de privación de libertad es parte de un sistema, pero también un mundo en sí mismo que debe ser tratado con rasgos singulares de acuerdo con su vida y tensiones específicas. Un programa global brinda las metas generales, pero estas deben ser aplicadas con el tino de lo singular.

En América Latina hay referencias relevantes en Argentina, Chile y Uruguay, que tienen, por ejemplo, hospitales en sus recintos más importantes, con espacios adecuados, tratamientos psiquiátricos y capacitación a los agentes carcelarios, con algunas iniciativas de educación extramural que han funcionado con regularidad. Las experticias son múltiples, como acontece con modelos educativos en los que conviven PPL con agentes de seguridad; rebajas de la condena por días de trabajo. Se trataría, en el caso ecuatoriano, también de cómo combinar las medidas de extrema urgencia con iniciativas experimentales, que permitan encontrar alternativas para la prevención del delito, el hacinamiento carcelario, la reinsertión y, en última instancia, el aprisionamiento.

El problema contiene graves dificultades que lo componen, sin embargo, mientras mayor información pertinente y actualizada se disponga, habrá más elementos para enfrentarlo. Se trata de cartografiar el estado de la cuestión, que también es un constructo analítico que será más rico entre más factores se consideren. Hoy se tienen masas

de información dispersas y sin procesamientos centrales, en el mismo grado las políticas presentan problemas de consistencia.

Saber con rigor cuántas PPL existen, cuáles son sus condiciones de salud y diarias de existencia, historias familiares desde un plano básico, formación escolar, habilidades laborales, no es solo una cuestión de contar con expedientes y fichas –aunque también los es–; lo esencial es el seguimiento en el tiempo de estos datos y de cómo se cruzan con eventos antiguos y nuevos en un esquema de tipificación de casos individuales. Se trata, por esto, de no partir de algún modelo idealizado, sino de llegar a él luego de la investigación, acción que, desde luego, debe estar contextualizada con diversos grados de amplitud en el paradigma de la rehabilitación y reinserción social.

No hay que olvidar que se está trabajando con personas con todas sus cargas psicosociales, que constituyen microsociedades altamente estresantes junto a otros como ellos. Por esto último, al configurar el problema incide en que es necesario incorporar estas singularidades –lo que suele ser difícil de lograr– con

consistencias solventes en el momento en que se produce rotación de métodos como de personal técnico-profesional. No parece ser pertinente en Ecuador importar el modelo estadounidense que rompe los lazos sociales con las familias, gestando rupturas afectivas, emocionales y vínculos sociales, cuya característica es el incremento de las tensiones internas, por la dificultad de los PPL de acceder a productos de higiene, alimentos específicos, medicinas, o simplemente el acompañamiento psicológico de un ser querido; lo que genera desarraigo y aumenta la disposición a la violencia. La relación entre familia y PPL es un asunto fundamental para poder alcanzar la reinserción y la inclusión social.

Los modelos de máxima seguridad parecen alimentar la violencia y la caída de la salud mental. Tampoco se deberían usar de manera acérrima tipos de política como la colombiana o brasileña, que están fuertemente configuradas en las culturas y en las particularidades de cada uno de estos países. Hay cosas que no han funcionado reiteradamente que, sin embargo, se repiten, como lo es la existencia de

pabellones de máxima seguridad que constituyen una cárcel dentro de la cárcel. Sin embargo, los modelos securitistas insisten en esta forma de clasificación y ordenamiento, centralmente por la falta de evaluación de la política pública carcelaria.

Por otra parte, más que una discusión sobre cuál es modelo carcelario ideal, una propuesta innovadora y flexible consiste en plantear una discusión respecto a la prisión como un dispositivo de la sociedad. Esta perspectiva permite tener ciertas orientaciones en las que se moldean metas y rutas críticas posibles de seguir, creando espacios físicos y relacionales que sean eficientes, pero que permitan también desarrollar actividades con sentido productivo y generadoras de conocimientos. Esta noción se basa también en las usanzas mundiales y en las singularidades de Ecuador, abarcando un amplio espectro de consideraciones que van desde la salud mental de los PPL hasta su reinserción e inclusión social, y que inclusive toma en consideración que cuando una persona va a la cárcel también lo hace en algún grado su familia y sus sistemas de relaciones sociales, y que el encierro

socava las formas establecidas de las relaciones grupales por otro repleto de incertidumbres y dolores. Estos rasgos son poco integrados a las analíticas en despliegue, sin embargo, son posibles de incorporar dentro de la lógica del “dispositivo social”.

Una política de rehabilitación en un marco factible implica algunas líneas de base, como un observatorio permanente de todo el sistema en el país, que podría tomar las metodologías de las denominadas cuentas satélite. Se requiere de una escuela nacional de formación para el personal que trabaja en los recintos, de forma particular con los guías carcelarios, pero también con abogados, psicólogos, entre otros funcionarios, para que puedan recibir aspectos formativos singulares, al tiempo que intercambiar experiencias relevantes susceptibles de ser analizadas entre ellos, con fines operacionales y de investigación.

La corresponsabilidad social e institucional sobre la base de una cultura social y pública, en la que la propia sociedad acepta esta reinserción, es un aspecto complejo, pero sin él el objetivo de la reinserción se hace muy difícil. Los sistemas denominados

dinámicos son los que parten de lo social y sus enjambres de rasgos y relaciones no excluyen las ideas duras de la seguridad, pero la instalan dentro de panoramas mucho más amplios que la noción de control, represión y castigo. También importa una política real de beneficios que vaya disminuyendo la población con sistemas de tratamientos flexibles de los casos, con base en los beneficios penitenciarios, los indultos, los regímenes abiertos y semiabiertos, con programas específicos individualizados.

Pensar en una situación en la que la inclusión y la reinserción es mínima hace imposible la gestión de recintos en los que el hacinamiento no deja de crecer. No hay sistema capaz de soportar esto en el tiempo, como ya se sabe, por las experiencias internacionales y locales.

Los modelos utilizados por Panamá, Argentina y Chile muestran políticas claras, en especial, respecto a reducir el número de gente que permanece en régimen cerrado. Es decir, se conceden permisos progresivos para trabajar, para salir en el día y regresar en la noche, lo cual ha reducido enormemente el hacinamiento y la presión por el espacio en estas

prisiones. En los modelos utilizados en Ecuador y en Brasil se ve una tendencia a que la gente se mantenga en un régimen cerrado sin acceso a beneficios penitenciarios. Esto implica que hay mucha gente encerrada durante mucho tiempo.

Una efectiva reducción de la población carcelaria requiere la caracterización de los PPL. Esta tarea exige comenzar con un ejercicio estadístico de gran alcance para saber cuáles son los delitos más comunes, los que mayores condenas reciben y los que menos se castigan. Se requiere partir de preguntas relacionadas con la estructura y el comportamiento de la base de la sociedad.

En Ecuador se conoce que cerca del 45 % de PPL cuenta con algún nivel de educación primaria, y que casi el 50 % es población que tiene hasta 29 años. Esto implica que el sistema carcelario encierra a jóvenes sin educación y sin oportunidades. En otras palabras, funciona para castigar la pobreza. Entonces las personas privadas de libertad no son criminales, sino población criminalizada, que a falta de oportunidades no han tenido otra opción que delinquir o reincidir. Es el caso de la población

con condenas por delitos relacionados con las drogas, que constituyen la tercera parte del total de la población penal del país. Muchas de estas personas fueron parte del microtráfico, y sin ser los jefes de grandes cárteles han recibido sentencias equivalentes. En esta situación se encuentra el 50 % de las mujeres que antes del apresamiento mantenían a sus familias con estas actividades.

Conociendo esta realidad, sería importante que se realicen estudios respecto a la efectividad de la cárcel para la prevención de delito; o que se analice cómo la cárcel (des) estructura psicológica y socialmente a los PPL.

La adecuada caracterización de la población penitenciaria también demanda una reflexión sobre niños, niñas y adolescentes (NNA) que alguna vez hayan sido reclusos, o que tengan familiares que han atravesado por esta experiencia, considerando que este grupo ha sido totalmente invisibilizado dentro de la sociedad y ha estado al margen incluso de las políticas carcelarias.

Con el diagnóstico claro, es relevante comenzar a pensar en el diseño de políticas que contribuyan a reducir el cometimiento

de delitos y que no solo busquen el castigo. También es adecuado exigir un entrelazamiento entre políticas sociales y criminológicas, para que no existan brechas entre una y otra.

Además de identificar adecuadamente a la población carcelaria, se necesita realizar una evaluación psicológica, implementar programas de seguimiento a cada PPL, tanto dentro como fuera de la prisión. Incluso se requiere pensar en programas específicos para personas con diversas necesidades, como consumidores de drogas, población GLBTI, entre otras.

Toda esta caracterización corresponde al planteamiento de un proyecto social de largo plazo. No obstante, no hay que perder de vista que en la actualidad en el sistema penitenciario ecuatoriano existe una lógica de exterminio, en la que el Estado es incapaz de garantizar la vida de las personas que encierra. Por tanto, la urgencia del Gobierno debería ser salvaguardar la vida de 40 000 PPL, lo que hace imperativa la implementación de estrategias de excarcelación que permitan liberar a la mayor cantidad de gente posible, y evitar la reclusión de más personas, en

especial en los centros penitenciarios en los que no se puede garantizar la vida.

Mesa 5: Política criminal y reforma legal

En el plano de la política pública, la política criminal se entiende como un conjunto de actividades dirigidas o coordinadas por el Estado para identificar la problemática delictiva y para adoptar medidas tendientes a minimizar los efectos de la criminalidad (Gabaldón, 2006). Por esta razón, el énfasis de esta mesa apuntó a determinar cómo una perspectiva de política criminal (entendido esto como una variable exógena) podría dar solución a los graves problemas penitenciarios. En términos prácticos, si uno de los problemas más acuciantes de la cuestión penitenciaria ha sido la sobrepoblación y su súbito crecimiento en la última década, la orientación de esta mesa buscó reflexionar sobre cómo descongestionar el sistema penitenciario en Ecuador.

En primer lugar, el debate se centró en reflexionar sobre la perspectiva histórica de la política criminal, la cual ha estado sujeta a debates históricos y sustantivos profundos (Baratta,

2004). En un primer momento, como sostenía uno de los participantes, existió un predominio legislativo y jurídico de la noción de la respuesta del Estado a la cuestión criminal. Esta facultad de criminalización en cabeza de un órgano legislador es en la que radica toda la política criminal del Estado. Unos años después, Frank Bon Liz acuñó una visión a esa perspectiva positivista; le incorporó un elemento institucional y, además, un elemento interesante. Dice que la política criminal es el conjunto sistemático basado en la investigación científica de las causas del delito y de las consecuencias de este.

Este giro no fue menor al superar la percepción y creencia de lo que es un individuo delictual ensimismado, lo ubicó hacia los procesos de castigos más amplios y siempre localizados históricamente en términos ontológicos y legales, transitando desde las medidas punitivas del Estado a las penales y no penales.

Pero el giro de A. Baratta es esencial para enfrentar la comprensión de la crisis actual, de manera específica en el momento en que proponen formas sociales de castigo para enfrentar el delito en sus distintas escalas.

Las experiencias históricas de las amenazas e intimidación no parecen ser tan eficaces en los medianos plazos. Intimidar podría contenerse en el corto plazo, pero impele al delito, a adquirir nuevas destrezas y acumular resentimientos. No existe tampoco evidencia rigurosamente científica de que penas más duras disminuyan o contengan el delito.

La política criminal es multidimensional y multifactorial, es decir, está tejida en las relaciones de lazos de composición psicológica, antropológica tanto como cultural, económica, histórica, e incluso tecnológica, que implica mucho más que el sistema judicial penal desde él mismo, más allá de lo que la ontología más clásica penal y procesal muchas veces enfatiza. Múltiples disciplinas alimentan y le dan consistencia de política pública a las visiones más contemporáneas; estas no se reducen a lo punitivo del propósito de la pena más próxima al Estado y poder desde un plano represivo instrumental, sino de rehabilitación y reinserción, incluso de reparación.

Estos giros de fondo van a corresponder de forma singular a una comprensión más amplia del delito, sus orígenes y efectos.

Claramente esto viene a complejizar las políticas públicas y sus implementaciones prácticas, más aún en el momento en que la mundialización de las relaciones sociales ha hecho del delito un fenómeno que circula, aprende y se reproduce adquiriendo estilos no tradicionales en sus acciones delictivas diversas. Los dispositivos judiciales y penales, desde luego, cubren funciones determinantes, pero son parte de una disposición de recursos y logísticas sociales y políticos mucho más amplios en un siglo en el que el propio Estado percibe que debe reformar muchas de sus teorías y prácticas legales (Hicks, 2019).

Llegando a este punto, uno de los acuerdos iniciales en la mesa es que la política criminal debe constituirse en el faro de la política penitenciaria, pero esta debe ir pegada a la parte criminológica. Esta política criminal debe ser coherente con una política criminológica contemporánea, basada en gran parte en evidencias estudiadas como ciencia de la prevención. Tener una política criminal actualizada, sólida y con indicadores de seguimiento, fue un acuerdo común, pues es un factor de considerable

sustentación de otras iniciativas que se han reseñado en este escrito. Además, se destacó la necesidad de aprender experiencias de otros países.

Se determinó que la política criminal por su naturaleza debe ser transversal. La política criminal está sustentada en medidas punitivas y no punitivas; es decir, que se anticipan y reacciona a la vez, pero dentro de estructuras lógicas de acción ecuanímes y no arbitrarias. De igual forma, se destacó que la criminología como ciencia guía de la política criminal es, en cierta medida, una ciencia de la prevención que es un campo hoy a nivel mundial en acelerado desarrollo teórico y metodológico (Han, 2006). Es también por esto que una política criminal sólida y evaluada permitiría apoyar la solución de la actual crisis.

Como se dijo, el objetivo inmediato es descongestionar planificadamente el sistema penitenciario en virtud de una política criminal actual y compleja, que se complementa con otras políticas públicas en términos prácticos y manifiestos. Es evidente que los enfoques de corriente principal en Ecuador acuden poco a la criminología crítica; los motivos son múltiples, pero el efecto es

que se apegan a croquis más lineales que amplios, lo que viene a gestar como efectos sustantivos resultados lentos y modestos de lo que se hace con y sin crisis carcelarias.

En la segunda pregunta, en el momento en que se habló del tema de la estructura institucional, se destacó que un problema importante que tiene el Ecuador es la arquitectura institucional del Servicio Nacional de Atención a Personas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI). Esta no está habilitada para ser una institución rectora en la generación de política pública. Al respecto, se destacó que esta atribución la tiene el Directorio Técnico de Rehabilitación Social, cuya constitución está limitada a un grupo de instituciones sociales que no engloban de manera holística los grandes problemas del mundo penitenciario. No obstante, fue un criterio común que destacó la ausencia de un espacio de institucional del Estado para la definición de política criminal. Esto le dotaría de la potestad de generar políticas públicas como organismo, y le daría mayor capacidad de enfrentar las crisis.

El hecho de que un abrumador número de los encarcelados sean jóvenes de escasos recursos en la misma línea de la pobreza y extrema pobreza, es una señal de que algo muy importante no está funcionando y, más aún, de que se acumulen tensiones más graves que los actuales motines. Los campos de las exclusiones, la marginalidad, la pobreza y la extrema pobreza, no son solo un contexto explicativo y sociológico heurístico, son también la fuente de las tasas altas de reproducción del mundo de la delincuencia. La curva constante al hacinamiento es hoy 22,32 % en cárceles tipo depósito, que hacen torpe las clasificaciones internas; por lo que están haciendo estallar muchas de las ya cuestionadas políticas que se aplican. Los motines son un efecto, pero también generan dimensiones reproductivas de la crisis más general. Lo más grave es la decadencia general de un enfoque y diseño político.

Pero hay un mar de fondo que por ahora se expresa, por otra parte, en 182 toneladas incautadas en el año 2021, lo que llevaría a suponer sin especulaciones que la cifra total en circulación mercantil podría ser mucho mayor.

Se está reconformando el perfil de la alta delincuencia organizada transnacional, y esto afecta la fisonomía de seguridad del país hacia una situación más difícil de manejar que puede llegar a ser muy grave. Las técnicas normativas adolecen, en varios casos, de antinomias y contradicciones sensibles. Las aplicaciones de muchas leyes por esto último son confusas, sin una fenomenología adecuada con poca abertura a delitos de última generación. Lo que viene a ser una suma más de la crisis desde este ángulo, lo cual es muy difícil de solucionar en el corto plazo (Bauman, 2021).

Tener una mejor política criminal implica operaciones analíticas y prácticas, no hay una tensión insuperable entre la clásica y las más amplia y compleja. Se trata de una dificultad que se resuelve en el doble campo de la profundidad de las definiciones de las políticas públicas, así como de los factores implicados en sus aplicaciones y evolución.

Pero también concurren en estas analíticas la pérdida tendencial del poder de ejercer soberanía por parte del Estado en varias dimensiones de la vida pública. Se ha creado, de esta forma, un desacoplamiento entre

el poder político del Estado y los problemas que este Estado debe resolver, así como de la formulación de políticas de bienestar que incluyan los programas de rehabilitación y reparación legal con las PPL. Esta idea de reparación implica asumir un campo temático nuevo, en el que los déficits que implican desde las debilidades de democracia hasta las desigualdades se hacen presentes como componente de análisis.

Podemos constatar que ámbitos muy amplios de nuestras vidas sociales se definen por fuera del espacio del sistema político. En efecto, los factores de poder y legitimidad muchas veces inciden en lo que se hace con las cárceles desde ópticas muy parciales, en las que la elección de fines colectivos y comunitarios sobre la base de los intereses comunes se fuga de la voluntad individual, social y política; en tanto una línea dura aparece a los ojos de amplios sectores sociales como legítima y eficiente aun y a pesar de las evidencias en contra.

En la tercera pregunta sobre el tipo de reformas normativas para el establecimiento de la política criminal, las personas participantes concordaron que existe un mal uso del recurso penal que

empieza con la sobreprotección de ciertos bienes jurídicos (propiedad, drogas) que está provocando el hacinamiento. De igual forma, se determinó el inconveniente de que los beneficios penitenciarios previstos en la normativa penal ya no son para todos los delitos a partir de reformas realizadas en los últimos años (19 delitos). Al procedimiento abreviado solo pueden acceder personas que tienen penas menores a 10 años. Por ahora, este procedimiento se ha mantenido en delitos con penas menores a 10 años, aunque también se está consciente de que ciertos delitos deben ser imprescriptibles. El problema es que esto no se ha legislado con sustentación técnica que respalde este tipo de decisiones. En general, existe una crónica falta de tecnicismo del aumento de penas. Por tanto, no responde a una política criminal.

Para una de las participantes, el problema no está en las leyes, sino en su aplicabilidad. Esta participante fue adversa a la idea de que cambien las leyes pues esto afecta la eficiencia de la norma. La eficiencia de la norma solo se logra con un proceso sistemático de aplicación y aprendizaje institucional, y la idea de cambio

poco ayuda a mejorar el proceso. Tampoco fue partícipe de aumentar las penas por ser proclive al populismo. En este sentido, se sostuvo que hay muchas cosas que cambiar desde lo procesal, en donde la Fiscalía tiene mucho que ver en esto. No hay principio de objetividad pues se acusa por acusar sin respetar el principio de igualdad y objetividad. Se propuso el establecimiento de arraigos en lugar de prisión preventiva. También se debe fortalecer y reforzar las medidas de reparación integral simbólica, de multas, decomiso, dándoles una mayor institucionalidad a estas figuras.

Por otro lado, se estableció la necesidad de reforzar el régimen penitenciario a semiabierto, aprovechando los avances que el Código Orgánico Integral Penal ha hecho en esta materia. Se deberían aprovechar a jueces de garantías penitenciarias y que realmente este avance normativo tenga más sentido. Los jueces de garantías penitenciarias deben ir a las cárceles y analizar quiénes pueden acceder a beneficios penitenciarios, aprovechando también la tecnología para la consolidación del régimen semiabierto y que se beneficie gente con escasos recursos para

pagar abogados. En general, se propone establecer una mayor institucionalidad del sistema de justicia basado en lo práctico y no solamente en lo simbólico.

Los jueces multicompetentes no ayudan mucho en esta materia, pues el desconocimiento de temas penales profundos complica la gestión del sistema de política criminal.

De forma general, fue criterio unánime la necesidad de creación de un instituto de criminología. El tema de que los políticos deben escuchar a quienes tienen en sus manos el tema de la reforma y dar paso a que se aprenda de experiencias de otros países y de académicos se planteó con la finalidad de orientar la política criminal y fortalecer la interpretación de la norma. Existen graves debilidades técnicas, imprecisiones, anomalías y antinomias jurídicas. Las reformas y propuestas de Ley de la Asamblea Nacional deben sustentarse en criterios técnicos previos.

Otra perspectiva planteada es que en general en la política criminal del Ecuador (si la hubiere) no se aborda el tema de lavado de activos. Este es un tema trascendental y desafiante en

Ecuador, dada las condiciones de inseguridad vividas a causa del narcotráfico y la corrupción. En este escenario se destacó la importancia de la Ley de extensión de dominio aprobada, la necesidad de generar institucionalidad, normativa y capacidades para atender los delitos de última generación como los delitos informáticos.

Desde otra aproximación vinculada a esto, los Estados nacionales ya no son, en el grado de antes, los lugares de las contiendas democráticas de las grandes ideas y sueños colectivos; las cárceles y los sistemas que las sostienen deben asumir también esta naturaleza mundializada de los delitos y de los orígenes de muchas PPL que son de otras nacionalidades, que portan derechos, culturas y biografías. En efecto, recién estamos arribando a sistemas carcelarios como pequeñas comunidades pluri y multiculturales, lo que sitúa un desafío original para la construcción de marcos de estudios y de políticas carcelarias.

Las sugerencias y juicios predictivos que se indican a continuación nacen de las diversas mesas y buscan sintetizar desde las propuestas los aportes

fundamentales que pueden ser una política, por una parte, de contención del desarrollo de la crisis carcelaria y, por otra, actuar acumulando a favor de iniciativas que permitan un diseño programático de largo plazo. Encontrar los ejes de acción más pertinentes estará siempre sometido, por lo menos, a dos riesgos: las posibilidades institucionales y orgánicas de impulsarlo; y otra, la financiación adecuada para hacerlo.

Uno de los factores que genera más escándalo dentro de un sistema que busca salir de una crisis de estabilidad es el ruido genérico que daña la credibilidad de los nuevos planes. Las masacres tienen que servir para algo y hay mucho que aprender de esta experiencia. Por ejemplo, el tema del desarme carcelario, la pacificación, junto con el tema de las familias que también son víctimas. La referencia a ruido signa las opiniones públicas e institucionales sin fundamentos e incluso sin información pertinente básica, que agrega sesgos e inconsistencias de análisis.

Deben darse equilibrios entre opiniones, sugerencias, reflexiones expertas, pensamientos de

los actores claves y autoridades temáticas (Kahneman, 2021).

Recomendaciones

La política y la responsabilidad

Zagrebelsky & Martini (2006) señalan que hay tres cosas que rigen el mundo: la justicia, la verdad y la paz. Desde el ángulo de este escrito, la justicia es el hilo rojo de la verdad y la paz; por ello, hemos expuesto estas conclusiones como propuestas de fondo a partir de las conversaciones que hemos señalado en las páginas anteriores. Sin embargo, la síntesis que sugerimos es más abarcativa que las indicaciones textuales de las personas participantes de las mesas de trabajo. Dos son los factores que han motivado este estilo y formato de sugerencias. El primero, es asumir que hay una singular responsabilidad del sistema político de Estado y de Gobierno en la crisis carcelaria y sus efectos, como los motines y la violencia cotidiana. Por otra parte, que Ecuador, su sociedad civil, instituciones y debate público, deben asumir un protagonismo mayor para aportar con reflexiones e indicaciones que hagan posible que la crisis de violencia que continúa

irrumpiendo sea parte de las preocupaciones del conjunto de la opinión pública.

Pacificación, convivencia y gestión de crisis

1. Creación de protocolos de actuación en los centros penitenciarios

Los protocolos no son esquemas rígidos, son cuerpos de sugerencias aptas y secuenciadas para responder a acontecimientos de gravedad que requieren la imposición del poder institucional y del uso proporcional de la fuerza. Uno de los sorprendentes vacíos observados en el manejo operacional de las cárceles en sus momentos más álgidos ha sido la ausencia de protocolos actualizados y capaces de manejar los conflictos en sus diversos niveles de escalonamientos.

Por este motivo, se sugiere la construcción de protocolos que, infiriendo conclusiones de los eventos de los últimos años, establezcan criterios de manejo estratégico de crisis diversas frente a problemas acuciantes que resulten de la cotidianidad de la vida en prisión; de conflictos internos, desastres naturales, crisis sanitarias o de otro tipo, violencia

extrema (masacres) y para el uso progresivo de la fuerza.

Se propone que el uso racional y proporcional de la fuerza sea un recurso para enfrentar situaciones de absoluta pérdida de control de los recintos carcelarios, en circunstancias en que las autoridades internas se consideren superadas. Se trata un recurso extremo, que implica altos costos humanos y morales, por tanto, debe estar sujeta al análisis e investigación de sus resultados.

2. Aplicación de los principios de la justicia transicional, de la justicia restaurativa y la garantía de no repetición

Es pertinente que el Estado asuma el uso de criterios y modelos de justicia transicional, como un conjunto de mecanismos y herramientas que permitirán transitar de una situación en la que se han producido graves y masivas violaciones de derechos humanos, hacia la reconciliación y pacificación dentro de los recintos carcelarios.

Por otra parte, se debe iniciar un proceso de pacificación de las cárceles, el cual debe estar manejado con estándares

profesionales y con veeduría externa. Este proceso debe exceder el alcance de cualquier iniciativa en curso, y además debe ser de obligatorio cumplimiento para el Estado.

También es importante que se apliquen principios de justicia restaurativa, para que las víctimas directas (sobrevivientes a las masacres carcelarias) y las víctimas indirectas (familiares de los reos masacrados) reciban justicia por el daño recibido, producto de la violencia en las cárceles.

Por último, es esencial que el Estado se comprometa con la garantía de no repetición, misma que constituye la obligación de adoptar medidas económicas, legales e institucionales, y todas aquellas que fueran necesarias para que las condiciones que posibilitaron las masacres no se repitan. Esto incluye el compromiso estatal de incorporar las sugerencias y recomendaciones establecidas por la comisión de pacificación.

3. Investigación y sanción de los participantes en las masacres carcelarias

Es importante que se establezca un proceso de investigación para

conocer a los autores intelectuales y materiales que causaron más de 300 muertes en las cárceles ecuatorianas. La implementación de un adecuado proceso de investigación permitirá recobrar la confianza en la justicia, y facilitará la imposición de castigos a los responsables.

Gestión de la información y seguimiento

1. Consolidación de un sistema de gestión de la información integral carcelaria, seguro y con protocolos internacionales de acreditación

Tanto por la gravedad de la crisis carcelaria, en general, como por la evidente falta de información respecto de las muertes bajo custodia, en particular se hace fundamental la construcción de un sistema de gestión de la información integral carcelaria, seguro y con protocolos internacionales de acreditación. Este sistema podría producir y difundir estadísticas básicas sobre la realidad del sistema penitenciario. Considerando los esfuerzos actuales para conformar un sistema de información penitenciario, es posible aprovechar este espacio propicio para promover

la construcción de un sistema de indicadores válidos y confiables que no permitan visibilizar solo las muertes ocurridas bajo custodia, sino también otros aspectos relativos a la calidad de vida en las prisiones y a los niveles de violencia dentro de ellas. La definición de indicadores claros, observables y sensibles es fundamental para poder dar cuenta de posibles omisiones sociales y estatales en la generación de condiciones de reclusión respetuosas de los derechos humanos. Además, la recopilación de información de mayor calidad y de manera permanente permitirá, eventualmente, realizar análisis de mayor escala, comparables, y que permitan identificar tendencias regionales en el tiempo.

2. Generación de un sistema integral de indicadores base y estandarizados para el diseño, seguimiento y evaluación de la política pública carcelaria

En los centros penitenciarios que tienen más volumen de personas privadas de libertad, menos proporción de funcionarios por interno, menos acceso a actividades laborales, educativas y recreativas, así como peores condiciones de vida, la muerte

se convierte de alguna manera en un evento esperable, más allá de los rasgos de las personas que se encuentran alojadas en ellas. Por esto, es fundamental comprender no solo la vida al interior de las cárceles mediante variables fácilmente cuantificables (tiempo de encarcelamiento, nivel de población o razón de internos por funcionario), sino que debería también definirse mecanismos de monitoreo y evaluación permanentes, que permitan analizar el impacto de las acciones que se implementen en la calidad de vida tanto de los internos como de las personas que trabajan y acompañan la vida en los centros penitenciarios.

3. Aplicación de estándares internacionales para el manejo de la infraestructura y la reclusión bajo supervisión civil

Desarrollar mecanismos de seguimiento interinstitucional para la garantía del cumplimiento de los estándares internacionales. Si bien el Ecuador es signatario de los instrumentos internacionales relativos a la garantía de derechos de personas privadas de libertad, es necesario fortalecer su cumplimiento mediante la implementación de mecanismos

de seguimiento en los que diversas instituciones vinculadas al manejo carcelario puedan ejercer un control de su correcta implementación; tales mecanismos podrían surgir de una comisión en la que intervengan SNAI, Secretaría de Derechos Humanos, Corte Nacional de Justicia, Fiscalía General del Estado y Policía Nacional.

Políticas de rehabilitación y de inclusión social

1. Mejoramiento de los sistemas sanitarios y alimentarios en los centros de rehabilitación

Las personas privadas de la libertad (PPL) han sido restringidas en su derecho a la libre movilidad como un castigo por haber infringido un delito contra una o más personas y contra la sociedad. La privación de libertad de ninguna manera limita el derecho de estas personas a acceder a alimentación de calidad, atención médica, educación, entre otros; sin embargo, muchas veces el Estado no ha cumplido con estos derechos elementales y básicos. Es urgente, entonces, que el Estado garantice el pleno cumplimiento de estos derechos

a las personas que se encuentran ya en prisión.

2. Generación de estrategias de inclusión social y creación de un sistema seguimiento

La reinserción social o la inclusión social de personas que fueron privadas de libertad por infringir la ley penal es un proceso sistemático de acciones encaminadas a favorecer su integración a la sociedad. Estas acciones generan las condiciones de vida apropiadas para disminuir, de manera paralela, sus probabilidades de reincidencia. El fin último es promover el cambio de las conductas antisociales.

La reinserción/inclusión social debe iniciarse durante el período de cumplimiento de una condena, y debe continuar en el momento en que la persona regresa a la comunidad después de ser liberada de prisión. Se caracteriza por el desarrollo de competencias individuales, profesionales y sociales que faciliten la integración a la sociedad. Esta es una deuda pendiente del Estado ecuatoriano con la sociedad en general y con la población carcelaria en particular.

Coordinación interinstitucional

1. Articulación de un sistema de política criminal con una mirada integral

La política criminal se refiere al conjunto de principios, con fundamento científico, que explican las causas del delito, la eficacia de la pena y de sus formas de ejecución. Ecuador es un país que no cuenta con una política criminal explícita, sin embargo, tiene una política penal que es la que define casi todos los eventos relacionados con el crimen y el delito. La importancia de la política criminal radica en que es una directriz integral que permite la prevención del delito, así como la construcción de una agenda de seguridad, con prioridades que respondan a evaluaciones de impacto, a las necesidades nacionales, y también a la imposición de castigos en función de su eficacia como elementos disuasores.

2. Diseño e implementación de proyectos de investigación especializada en criminología y asuntos penitenciarios

La reducción del crimen y el delito en una sociedad pasan por el estudio de sus causas,

consecuencias y también el comportamiento de las personas dispuestas a infringir. En este sentido, es importante contar con una línea de investigación a nivel estatal, encargada de la criminología y también de los asuntos penitenciarios. Abrir proyectos de investigación de este tipo permitirá la comprensión profunda de fenómenos que actualmente, por falta de información, no se pueden explicar ni combatir.

3. Políticas penitenciarias que se ajusten al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas sectoriales

Sobre la investigación seria del crimen y de las cuestiones penitenciarias, el Estado debe desarrollar y mantener una política pública que esté alineada con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de manera que esta se encuentre abocada a la prevención del delito y también hacia la creación de las condiciones de bienestar, suficientes y necesarias para evitar los focos de conflicto y para garantizar una adecuada reinserción/inclusión social de las personas privadas de la libertad.

4. Limitación del uso de la prisión preventiva y uso de medidas alternativas

El estudio de la eficacia de las condenas en la reducción del crimen y el delito es información de gran relevancia porque permite relativizar la privación de libertad como la mejor medida para combatir determinadas infracciones o delitos. Adicionalmente, permite identificar las medidas alternativas que no son privativas de la libertad (como la imposición de multas pecuniarias) y que podrían disuadir a una persona de infringir la ley, evitando así el hacinamiento carcelario, la violencia y demás efectos perversos.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M., & Badaro, M. (2015). *Los encantos del poder: desafíos de la antropología política*. Siglo XXI Editores.
- Asamblea Nacional del Ecuador (2021). Investigación sobre la actuación de los funcionarios públicos de las distintas funciones del Estado para prevenir y resolver la crisis carcelaria y alarmante situación de inseguridad ciudadana que vive el país, por cuanto la emergencia en el ámbito de seguridad está causando grave conmoción social por los hechos de conocimiento público. Comisión de Soberanía; Integración y Seguridad Integral.
- Baratta, A. (2000). *Las trampas del poder punitivo: el género del derecho penal*. Biblos.
- _____. (2004). *Criminología y sistema penal*. B de F.
- Bauman, Z. (2021). *Vivir en tiempos turbulentos. Conversaciones con Peter Haffner*. Tusquets.
- Beteta, H., y Moreno-Brid, J. (2012). El desarrollo en las ideas de la CEPAL. *Economía UNAM* [en línea], pp. 76-90. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2012000300004
- Calveiro, P. (2012). *Violencias de Estado*. Siglo XXI Editores.
- Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y Conflictos 2*, pp. 60-81. doi: 1988-7221.
- Cambiasso, N., y Grieco y Bavio, A. (1999). *Días felices: Los usos del orden, de la Escuela de Chicago al Funcionalismo*. Universidad de Buenos Aires.
- Corte Constitucional (2021). Sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados (Integridad personal de personas privadas de libertad).
- El Comercio* (2021). La crisis carcelaria, bajo la mirada de la CIDH.
- Elías, N. (1982). *Sociología fundamental*. Gedisa.
- El Universo* (2021). Más de 300 reos asesinados a nivel nacional durante enfrentamientos entre bandas delictivas en el interior de centros carcelarios.
- Foucault, M. (2012). *Vigilar y castigar*. Siglo XXI Editores.
- Han, B.-C. (2006). *Tipología de la violencia*. Herder.

- Hicks, D. (2019). *La dignidad: el rol esencial que cumple en la resolución de conflictos*. USFQ Press.
- Kahneman, D. (2021). *Ruido: un fallo en el juicio*. Debate.
- Morin, E. (2011). *La vía para el futuro de la humanidad*. Paidós.
- Pettit, P., y Kukathas, C. (2005). *La teoría de la justicia de John Rawls y sus críticos*. Tecnos.
- Rico, J. (1998). *Sanciones penales y la política criminológica contemporánea*. Siglo XXI Editores.
- Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial.
- Wences, I. (2015). *Tomando en serio la teoría política*. Centro de Estudios Constitucionales.
- WOLA (2010). *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles En América Latina*. WOLA. Editado por P. Mental y C. Youngers.



Av. Río Amazonas N37-271 y Villalengua | Quito-Ecuador

Telf. 02 3829-900 | www.iaen.edu.ec

IAENUniversidad

