

Importancia de la participación en el diseño de políticas públicas de rehabilitación social en Ecuador

Importance of participation in the design of public policies for social rehabilitation in Ecuador

Carlos A. Iturralde Durán

Conproplus S.A., Ecuador.

carlos.iturralde@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-0300-7748>

Revista Economía y Política

Julio – Diciembre 2022

Núm. 36, p.21-32

Recepción: 28 Marzo 2022

Aprobación: 11 Julio 2022

Publicado: 31 Julio 2022

DOI: <https://doi.org/10.25097/rep.n36.2022.02>

Como citar: Iturralde Durán, C. A. (2022). Importancia de la participación en el diseño de políticas públicas de rehabilitación social en Ecuador. *Revista Economía Y Política*, (36), 21–32. <https://doi.org/10.25097/rep.n36.2022.02>

RESUMEN

La crisis carcelaria ecuatoriana evidenció la ineffectividad de las políticas penitenciarias que permitieron el traspaso progresivo del control de las cárceles hacia ciertos grupos delictivos recluidos en ellas, derivando en la intensificación de la violación de derechos humanos y conllevando a masacres y otros tipos de violencia que, superando los muros de la prisión, se desbordaron hacia la sociedad. Tanto las normativas ecuatorianas e internacionales como los marcos teórico-conceptuales, reconocen a los privados de libertad como un grupo humano altamente vulnerable, que, por carecer de libertad, han sido radicalmente empobrecidos; y proponen su inclusión a nivel de representación como mecanismo de ejercicio de derechos y mejora de intervenciones públicas. El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la importancia de crear procesos participativos efectivos en el diseño de políticas públicas relacionadas al sistema de rehabilitación social que incluya la voz de los presos, existiendo resultados en países latinoamericanos como Colombia y Uruguay, siendo la reglamentación de la participación un elemento relevante para evitar la corrupción del sistema.

PALABRAS CLAVE: cárcel, derechos humanos, participación, personas privadas de libertad, políticas públicas.

ABSTRACT

The Ecuadorian prison crisis evidenced the ineffectiveness of prison policies that allowed the progressive transfer of control of prisons to criminal groups, resulting in the intensification of human rights violations and leading to massacres and other types of violence that, overcoming the walls of the prison, spilled over into society. Both Ecuadorian and international regulations, as well as theoretical-conceptual frameworks, propose the inclusion of prisoners at the representation level of citizen control as a mechanism for exercising rights and improving public interventions. The objective of this article is to reflect on the importance of creating effective participatory processes in the design of public policies related to the social rehabilitation system that includes the voice of prisoners; there are results in Latin American countries such as Colombia and Uruguay, the regulation of participation being a relevant element to avoid corruption of the system.

KEYWORDS: prison, human rights, participation, persons deprived of liberty, public policies.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

1. INTRODUCCIÓN

La toma de decisiones en el sector público responde a una dinámica donde actores con diferentes ideologías, intereses y poder, quienes presionan para la solución de un amplio abanico de problemas de interés público, y, debido a que los gobiernos cuentan con recursos limitados, se torna necesaria la priorización de situaciones problema así como de mecanismos tendientes a maximizar el gasto público, es decir, busca lograr eficiencia y eficacia en la implementación de políticas públicas que permitan alcanzar las metas u objetivos de desarrollo trazados, utilizando la menor cantidad de los recursos disponibles.

La efectividad de las intervenciones públicas no sólo es analizada desde el mundo académico, sino también por los ciudadanos que otorgan el voto a los gobernantes elegidos en democracia, y, cuando persisten resultados pobres acompañados de una atención deficiente en la provisión de bienes y servicios públicos, comúnmente se percibe al trabajo burocrático como un entramado de trámites que, bajo la bandera de resguardar el dinero público, retrasan, encarecen, minimizan e incluso anulan el impacto de las políticas públicas, mermando el desarrollo humano y el bienestar de la sociedad.

El empoderamiento y la participación ciudadana surgieron como métodos para robustecer el diseño, implementación y evaluación de planes, políticas y proyectos de desarrollo; de tal forma que, de acuerdo al Artículo 204 de la Constitución del Ecuador, el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación; creándose la Función de Transparencia y Control Social conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias; surgiendo el CPCCS como el Quinto Poder del Estado ecuatoriano, conjuntamente con los poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral (Burbano, 2017). Estos esfuerzos han sido opacados por denuncias de corrupción de los vocales del CPCCS, resultados cuestionables de sus gestiones, conflictos internos con marcados tintes políticos y partidistas, que han llevado al planteamiento de su reformulación, e incluso, de su disolución (El Universo, 2022; Torres, 2020; El Universo, 2019).

La importancia de dar voz a los actores sociales requiere del acercamiento de la cosa pública al territorio, por consecuencia, de desconcentrar y descentralizar el Estado, pero también de lograr mecanismos eficientes de participación ciudadana en los diferentes niveles de toma de decisiones, sobre todo, cuando estos actores están directamente relacionados con el proceso y sus resultados. Tal vez, uno de los sistemas donde la participación de actores beneficiarios es más pobre es el sistema de rehabilitación social, donde las personas privadas de libertad (PPL), categorizados como un grupo altamente vulnerable, es sometido a un régimen que, discursivamente, pretende incrementar las capacidades, conocimientos y valores de los presos para que al terminar su encierro puedan reinsertarse económica y socialmente con éxito, sin sufrir recaídas en temas de delitos, violencias u otros desórdenes que perjudican a la comunidad.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la importancia de crear procesos participativos efectivos en el diseño de políticas públicas relacionadas al sistema de rehabilitación social que incluya la voz de las PPL en las diferentes fases de las intervenciones, favoreciendo al mejoramiento de los lamentables resultados que las cárceles del Ecuador han producido en los últimos años, y aún más importante, al ejercicio de los derechos humanos en contexto de encierro.

2. PROBLEMAS SOCIALES E INTERVENCIÓN PÚBLICA

La Economía parte del supuesto que las necesidades humanas son ilimitadas e intentan ser atendidas con recursos escasos, existiendo diferentes agentes económicos que interactúan en el sistema, entre ellos, el Estado, que enfrenta un sinnúmero de problemas públicos con un presupuesto limitado el cual destina a la realización de intervenciones que pretenden satisfacer a la población e incentivar el desarrollo local y/o nacional (Sarmiento, Cardona, Sánchez, & García, 2018).

Plantear un problema, diseñar estrategias que lo solucionen y evaluar la efectividad de la intervención, son las fases elementales de las políticas públicas y requieren de la generación de información oportuna, veraz y pertinente que mejore la toma de decisiones a la vez que crea evidencia de cuáles métodos, instrumentos y herramientas funcionan, cuáles desembocan en mejores resultados, y cuáles son ineficientes y deben desecharse. También se descubre qué de lo que funciona puede mejorarse y cuál es su impacto en la calidad de vida de los beneficiarios (Salas & Piñol, 2018). Sin embargo, la disociación de lo académico con la administración pública produce que las investigaciones en el área se centren en interrogantes que no necesariamente son de utilidad práctica para los tomadores de decisión de lo público, a lo que se añade que, pese a que entre el año 1995 y el 2011 el 76% de las evaluaciones de impacto se elaboraron sobre intervenciones públicas en América Latina, en apenas el 4% participación instituciones públicas latinoamericanas (Maris, 2016).

La evaluación, entendida como la valoración de la concepción, implementación, resultados y efectos que el proyecto, programa o política pública tiene sobre la población objetivo (Arenas, 2021, pág. 14), suele ser más utilizada en la fase ex-ante que en la fase ex-post, debido a que en la segunda sus ejecutores pueden temer que la evaluación demuestre negligencias, errores u omisiones de los funcionarios que afectaron negativamente a los resultados o impactos esperados de la intervención; no obstante, de no realizarse, se estaría perdiendo información valiosa para mejorar los procesos, procedimientos y actividades, y con ello, la oportunidad de mejorar los resultados de futuros programas y proyectos (Bertranou, 2019).

El centro de investigación Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, (J-PAC) fundado por los premios Nobel de Economía en el 2019: Esther Duflo y Abhijit Banerjee, recomienda que, durante el diseño e implementación de políticas públicas, es menester que las entidades públicas asignen recursos para la recolección y uso de evidencia de las políticas ya implementadas, creando información útil para la toma de decisiones, así como espacios para analizar las experiencias de otros programas y proyectos, robusteciendo la efectividad de la intervención que se está gestando (Mortara & Soares, 2019).

Tras una política pública existe una teoría del cambio que consiste en la hipótesis de que la acción pública diseñada para afectar a una o más variables causales preestablecidas, generará un efecto sobre una o más variables de interés o variables de efecto, derivando en una mejora en la calidad de vida de la población beneficiaria. Así, la teoría del cambio es una propuesta para intentar cambiar una realidad vigente hacia una mejor, a través de una intervención pública; pero también una priorización de las problemáticas de la sociedad, tal como lo indican Kraft y Furlong en su obra *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*:

“Una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión” (2006, pág. 5).

Ergo, la pasividad gubernamental ante una problemática pública se debe a que esta no se encuentra incluida en la planificación de las intervenciones ya que, para el gobierno, su nivel de prioridad es bajo, teniendo preferencia en la asignación de recursos a otros programas y proyectos; no obstante, de no existir participación ciudadana activa que acompañe a esta toma de decisiones, la legitimidad de la acción o inacción será cuestionada por la comunidad y podría carecer del suficiente soporte político para mantenerse en el mediano o largo plazo.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En democracia, el primer deber del Estado es garantizar el ejercicio de los derechos de sus ciudadanos, siendo la participación ciudadana uno de los mecanismos de mayor efectividad para ello por lo que, cuando el Estado se pervierte reproduciendo desigualdades, tiende a minimizar e

incluso anular los procesos participativos en aras de consolidar un gobierno demagógico, y en casos más graves, tiránico (PNUD, 2008, pág. 20).

Debido a su importancia, diferentes Tratados Internacionales han dedicado un espacio para resaltar las bondades de la participación ciudadana en la toma de decisiones pública; entre ellos:

- La Carta Democrática de la Organización de los Estados Americanos, que en su Artículo 6 reconoce que la participación de los beneficiarios en la toma de decisiones públicas que afectan su desarrollo, es un derecho que fortalece a la democracia (Carta Democrática Interamericana, 2001).
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), en el primer literal del Artículo 25 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978), conocida como Pacto de San José de Costa Rica, disponen que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción, del derecho a participar en la dirección de asuntos públicos, sea de forma directa o por medio de representantes libremente elegidos; empero, el Pacto de San José añade en el segundo numeral que la ley debe reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.
- La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) insiste en que la participación ciudadana en la gestión pública es clave para el éxito de los programas y proyectos gubernamentales, ya que, a través de procesos de construcción social, logra acuerdos entre agentes o actores clave que incentivan la eficiencia, eficacia y la transparencia del accionar público. Además, resalta que la participación es tanto un derecho como un deber ciudadano, debiendo estar presente durante todas las fases del ciclo de las políticas públicas, y, entre más temprana y oportuna sea, mejores resultados producirán las intervenciones.

La Constitución del Ecuador (2008), en resonancia con diferentes Tratados Internacionales, también contempla a la participación ciudadana como un derecho, tal como está cristalizado en el Artículo 61, numeral dos, tres y cinco, que indican que los ecuatorianos gozan del derecho de participar en los asuntos de interés, ser consultados y fiscalizar los actos del poder público; añadiendo en el numeral tres del Artículo 85 que en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; además que, el Artículo 95 reza que los ciudadanos participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Complementariamente, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010), en el Artículo 2, indica que son sujetos de derechos de participación ciudadana todas las personas en el territorio ecuatoriano, así como los ecuatorianos en el exterior, colectivos, incluyendo comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas de organización lícita; siendo categorizada la participación, en el Artículo 4, como un derecho que debe ejercerse en todos los asuntos de interés público.

Se evidencia que el marco normativo ecuatoriano orienta las políticas públicas al cumplimiento de los derechos humanos y la búsqueda del Buen Vivir, a lo cual se denomina un Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH); en el cual se reconoce que toda persona, indiferente de su situación de vulnerabilidad, características étnicas, preferencias religiosas, etc., por el hecho de ser un ser humano, son titulares, sin exclusión, de los derechos establecidos en la Carta Magna y en los Tratados Internacionales (Sosa, Campoverde, & Sánchez, 2019), además que la Constitución del Ecuador también proporcionó derechos a la naturaleza gestando una visión de desarrollo sustentable más allá del enfoque unidimensional economicista concibiendo a las violaciones de derechos como prácticas que entorpecen la libertad y merman la calidad de vida de los habitantes, y ordenó al Estado ser el agente que debe respetar y hacer respetar estos derechos (Iturralde-Durán, 2019).

El EBDH exige a las políticas públicas tres obligaciones inexcusables: 1) respetar los derechos humanos por lo que, ninguna política, bajo ningún concepto, puede violentarlos; 2) proteger el

ejercicio de los derechos, y, en caso de existir infracciones, estas deben ser investigadas, castigadas y el daño realizado debe ser reparado; 3) garantizar el cumplimiento de los derechos, realizando acciones tendientes a que se hagan efectivos (Ferrer & Pelayo, 2012), más aun, en aquellas poblaciones históricamente vulnerables, como es el caso de las PPL.

Una de las premisas fundamentales del EBDH es que la generación de capacidades en la población fomenta el desarrollo individual y colectivo, contribuyendo a la cohesión social y gestando un efecto multiplicador respecto a la valoración positiva y cumplimiento de los derechos humanos; y por consecuencia, se torna en un elemento clave en el proceso de rehabilitación y reinserción social (Iturralde, 2018).

En los lineamientos para el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas sectoriales expuesto por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, 2011), se concibe a los problemas del desarrollo como derechos insatisfechos, por lo que, los esfuerzos públicos deben estar orientados a cerrar las brechas entre los derechos normativos y su aplicación fáctica, encontrándose a las cárceles del Ecuador como uno de los lugares donde existe una mayor violación de los derechos humanos en el país, tanto en cantidad como en intensidad, y, aunque no ha ocurrido, debería haberse constituido en un foco de atención prioritaria de la intervención pública.

El EBDH invita a los beneficiarios de las intervenciones públicas a ser participantes activos durante todo el ciclo de las políticas públicas: desde el diagnóstico hasta la evaluación de impacto, asignándoles responsabilidades como titulares de los derechos cristalizados en las normativas y tratados vigentes, creando procesos constructivos que incrementen la efectividad del accionar del Estado, y por ende, la probabilidad de consecución de sus metas y objetivos de desarrollo sectorial; ergo, para el caso del sistema de rehabilitación social, es conveniente contar con la participación de PPL, sus familiares y amigos, además de ex convictos que ya cumplieron su condena, en los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas, aunque, debido a la estigmatización que sufre esta población marginada, la propuesta pueda sonar bizarra e incluso desatinada (Iturralde, 2019).

Aunque existen diferentes modalidades de participación, el nivel deseado para las fases de las políticas públicas se centra en la Representación de Control Ciudadano, que, como se aprecia en la Tabla 1, puede ser de Decisión o de Cogestión (Irrázaval, 2005). La representación de control ciudadano, genera una participación activa de los beneficiarios directos, lo que gesta una mejor comprensión de la realidad social a la vez que teje un compromiso robusto con los actores, haciendo necesarios procesos informativos estructurados con una comunicación fluida que asegure los flujos de alimentación y retroalimentación constantes.

TABLA 1.

Tipo de representación y nivel de participación

Tipo de representación	Nivel de participación
Simbólica	Informativo
	Consultivo
Control ciudadano	Decisorio
	Cogestión

Fuente: Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015.

La participación de Representación Simbólica no es deseada porque se limita a informar a los beneficiarios las decisiones tomadas por los funcionarios encargados de la política pública, y en el mejor de los casos, únicamente se les consulta su punto de vista sin que este constituya un elemento que necesariamente afecte al diseño, aplicación o evaluación de la intervención (Edgerton, McClean, Robb, Shah, & Tikare, 2000); por lo que, al ser una confección completamente externa y alejada de los beneficiarios, estos suelen no involucrarse en el proceso, lo que deriva en diagnósticos errados, implementaciones con fallas operativas significativas, y evaluaciones que no reflejan la realidad; es decir que desembocan en un accionar público fallido.

4. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN PARA PRIVADOS DE LIBERTAD

La SENPLADES definió a la población objetivo de una intervención como aquella beneficiaria directamente de una política, programa o proyecto, delimitada en términos de cantidad y características de personas, grupos o sectores, y cobertura social y geográfica (2011, pág. 57); por consecuencia, en el Sistema de Rehabilitación Social, la población objetiva la conforman los presos y ex convictos.

Incorporar procesos participativos produce valor agregado en cada fase del ciclo de políticas públicas de rehabilitación y reinserción económica y social, como lo es:

1. La elaboración de diagnósticos, formulación de problemas y planteamiento de objetivos, recopilando datos de campo en el contexto cultural de la prisión, señalando las características específicas de la población penitenciaria objeto de análisis, identificando conflictos entre agentes, determinando relaciones causales además de priorizaciones de las necesidades insatisfechas en contexto de encierro, reconociendo a los diferentes actores así como su poder y posición acerca de la problemática abordada;
2. La implementación de programas y proyectos en las cárceles, ya que la identificación previa de actores a favor y en contra de la intervención facilita la gestión pública, además que el involucramiento de los reos en las actividades ejecutadas incrementará su empoderamiento y capacidades, y por consecuencia, permitirá corregir desviaciones oportunamente, robustecerá acciones particulares de los agentes y potencializará los resultados esperados de rehabilitación social;
3. El seguimiento y evaluación de la intervención, generando mayor transparencia en la rendición de cuentas, además de información fidedigna sobre la efectividad de la intervención de las políticas en la cárcel, señalando los factores de éxito o fracaso del accionar público y siendo veedoras legítimas de los avances en el cierre de brechas del ejercicio de sus derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales y demás normativa aplicables.

De acuerdo al segundo numeral del Artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática; no obstante, como ya se demostró, la participación es un derecho que tienen los beneficiarios directos de las políticas públicas, por lo que el debate no debería centrarse en el derecho de los presos, sus familiares e incluso ex-convictos para participar activamente en el accionar público del sistema de rehabilitación y reinserción social, sino en la manera de garantizar el derecho de los reclusos precautelando los derechos de los no-reclusos (CIDH-OEA, 2011).

Sin embargo, pese a los beneficios de la participación en cada fase de la política pública, su aplicación en el Sistema de Rehabilitación Social ecuatoriano es pobre, e incluso, nulo; ya que, la participación activa a nivel de control ciudadano, proporciona empoderamiento a las PPL, transformándolos en agentes con voz, lo que se logra aplicando diferentes metodologías y mecanismos participativos, pero también requiere de control y seguridad para el resto de actores (Di-Virgilio, 2013). Esto podría explicarse porque las PPL constituyen un grupo altamente vulnerable con capacidad limitada o nula para presionar por el cumplimiento de sus derechos, y sin la visión política adecuada, la solución más simple suele ser la generación de un discurso, formal e informal, que, atentando contra norma expresa, categorice a los reos como entes peligrosos e ignorantes que no merecen atención, a la par que se exalta las acciones de funcionarios, ONG y otros agentes que participan activamente por el riesgo que asumen al tratar con tales seres; ocultando la voz de los presos, y excluyéndolos de todo el proceso de políticas públicas, sin que el Estado realice los esfuerzos pertinentes para crear espacios controlados de participación.

Ahora, una masa de seres humanos carente de rostro, voz y de apoyo popular se encuentran en cautiverio en un agravado estado de vulnerabilidad, lo que conlleva a plantearse: ¿Quién se beneficia

de ello? y ¿Existe alcance en los tomadores de decisión para mantener este modelo? Es claro que, quienes deseen acentuar el círculo vicioso de discriminación y pobreza pretenderán crear políticas públicas desde una oficina alejada de la realidad de las cárceles, tal vez sin siquiera conocer cómo son las celdas, la calidad de la alimentación, el acceso a agua, las formas de torturas aplicadas entre presos, pero también realizadas por funcionarios contra los presos, las violaciones de los derechos (incluso sexuales) de sus familias, mujeres e hijos, la denigración extrema y el sometimiento brutal en que se sumerge a los individuos para precarizar tanto su situación, que los coloquen en una posición de supervivencia donde la extorsión y la corrupción son de más fácil aplicación.

Para satisfacer cierta opinión pública y la presión social, se gestan procesos de participación a nivel informativo, que ni siquiera llega a la totalidad de la población penitenciaria, reafirmando un sistema de rehabilitación hipócrita, instrumentado con una política pública ineficaz, que desemboca en un incremento de la violación de los derechos humanos, y un incentivo hacia la violencia, la conformación de bandas, la subvaloración humana y el resentimiento social; que sembrado en el alma de los presos, luego los deja en libertad en la sociedad para recoger los excretales frutos que hoy son innegables en cantones como Guayaquil y Durán. La erradicación del desinterés, y más aún más grave, la oposición del EBDH en las políticas públicas del sistema de rehabilitación social, requiere de la implementación de una nueva cultura organizacional en el ente rector, y seguramente, de la renovación de gran parte de su equipo humano, además de la capacitación en el EBDH acompañado por un acentuado control social que demanda de la participación activa, normada y estructurada de los beneficiarios directos: presos, familiares y amigos de los presos, ex convictos.

En cumplimiento de la Segunda Regla de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (2015), conocida también como Regla Nelson Mandela, que prohíbe la discriminación contra los presidiarios ordenando a las administraciones penitenciarias a considerar las necesidades de los reos y a proteger y promocionar medidas de protección de derechos, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y los Delitos (UNODC) propuso como un mecanismo de participación en las cárceles la creación de asambleas de presos, con límites previamente establecidos, otorgándoles el poder y propósito de contribuir para que la toma de decisiones pública en el ámbito penitenciario sea más efectiva, generando un mejor sistema carcelario, y dando también cumplimiento al Principio XVI de los Principios y Buenas Prácticas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008), esto son: libertad de expresión, de asociación y de reunión, que gozan los reclusos en un ambiente adecuadamente controlado de acuerdo a los límites dispuestos por la Ley. Ejemplos de ellos los encontramos en Colombia que implementó Comités Internos de presos; y un modelo más democrático, en Uruguay, con las denominadas mesas representativas de privados de libertad (UNODC, 2013).

La profundización de la participación de los presos en las cárceles, más que a nivel informativo, a nivel de control ciudadano, requiere de una fuerte intervención pública para precautelar derechos tanto de los reclusos como de agentes que gozan de libertad, debido a lo siguiente:

- Al proporcionarle voz a los reclusos, podrían salir gradualmente a la luz un sinnúmero de denuncias graves contra otros presos y contra funcionarios del sistema carcelario y otras entidades que participan en el proceso de rehabilitación social, que incluye al sistema judicial; lo que permitirá detectar actos de corrupción, ejecutar sanciones según la normativa vigente, y tomar medidas correctivas. No obstante, si se carece de la decisión política para hacerlo, las denuncias derivarán en represalias contra aquellos presos y/o sus familiares que las realizaron, exponiéndolos a diferentes formas de tortura, e incluso, poniendo en riesgo sus vidas.
- Si el proceso no se implementa adecuadamente, podría desembocar en un modelo corrupto que acentúe e intensifique la violación de derechos humanos, creando una cárcel que, en lugar de rehabilitar, incremente el resentimiento social y la violencia, es decir, en un centro carcelario intensificador de marginación y reproductor de criminalidad.

La participación a nivel de control social puede ser decisorio o de cogestión, empero, las de autogobierno deben considerar las disposiciones de la Regla 40 de las Reglas Nelson Mandela que indica lo siguiente:

1. Ningún recluso podrá desempeñar función disciplinaria alguna al servicio del establecimiento penitenciario.
2. No obstante, esta regla no será un obstáculo para el buen funcionamiento de los sistemas basados en el autogobierno, en virtud de los cuales se confían a los reclusos constituidos en grupos, bajo supervisión y con fines de tratamiento, ciertas actividades o tareas de orden social, educativo o deportivo (2015, pág. 15).

Actualmente, como lo evidenció el Informe de la CIDH (2022), las cárceles ecuatorianas están inmersas en una corrupción endémica profundamente enraizada que involucra a actores internos: presos, funcionarios de las cárceles, funcionarios de entidades que colaboran con las cárceles, familiares de reos, etc.; y a los actores externos que luchan por el control de territorio y plazas para la producción y distribución de drogas ilegales; cuyos productos son innegables, entre ellos: brutales masacres dentro de las cárceles y sicariatos fuera de los muros, lo que ha elevado la tasa de mortalidad en Guayaquil de forma alarmante (Plan V, 2022; BBC News, 2021; Primicias, 2021; InSight Crime, 2019).

Estos lamentables sucesos prueban que el Estado careció de acciones oportunas y atinadas permitiendo que el control de las cárceles, de forma constante y progresiva, se traslade hacia líderes de bandas organizadas, entendidas como grupos de personas asociadas para cometer delitos y que responden a una estructura jerárquica con roles definidos (Jordá & Requena, 2013), que, en la pugna por controlar territorios, se enfrentan a otras bandas, afectando a privados de la libertad que pueden no pertenecer a ellas, e incluso encontrarse recluidos por delitos menores, como atrasos en el pago de pensión alimenticia de hijos (El Universo, 2021; El Comercio, 2021), quienes ven aún más deteriorada su paupérrima calidad de vida tras las rejas, siendo víctimas de extorsión, violencia, e incluso, conllevando a la pérdida de vidas humanas; lo cual distancia al centro de reclusión de su razón de ser: una entidad que rehabilita y reinserta. Esta cruda e innegable realidad social, se ha tornado inaceptable desde la concepción del desarrollo enfatizado en la Constitución, y desde la perspectiva de los derechos humanos, demandando de intervenciones urgentes que transforman al sistema, lo que requiere de innovación social, esto es, de respuestas acertadas e ingeniosas diseñadas para mitigar los males de una realidad concreta, que sólo se logran con la incorporación de los actores directos en los procesos de estructuración, ejecución y evaluación de las programas y proyectos; es decir, con la participación de los privados de libertad en el ciclo de políticas públicas penitenciarias.

Además de los mecanismos de participación aplicados en otros países de la región y que fueron mencionados en párrafos anteriores, ejercicios como el realizado en las cárceles de San Diego, Cartagena de Indias, enfocado en las mujeres y denominado: Diseño popular, cadenas productivas y construcción de paz; fueron respuestas innovadoras que buscaban generar un impacto positivo en el autoconcepto de las reclusas a través de la participación activa, logrando la obtención de soluciones creativas para los problemas detectados, además de implementaciones más eficientes con nuevos roles en las beneficiarias, como lo fue el reconocerse como artesanas en lugar de mujeres que hacen manualidades, con mayor empoderamiento durante el proceso productivo que, alcanzando mejores conocimientos técnicos, robustecieron su identidad, trazando metas personales y comunales asociadas con una correcta reinserción económica y social (Vanwambeke & Álvarez, 2018)

Finalmente, en base a lo expuesto, se destaca que la participación es un derecho que contribuye a la efectividad de las políticas públicas, y, en el contexto de encierro, aunque el derecho persiste, se encuentra limitado por las normativas aplicables debiendo generarse un marco seguro para su implementación.

5. CONCLUSIONES

Existe un marco normativo, teórico-conceptual y metodológico que insiste en incluir procesos participativos en todas las fases de la política pública para mejorar la toma de decisiones, la gestión pública y los resultados de las intervenciones, y, dado que los presos son los agentes sobre los cuáles se implementan los mayores esfuerzos de las políticas de rehabilitación y reinserción social

pretendiendo mejorar sus capacidades y valores humanos; el Estado debería diseñar espacios para ejercer este derecho que no necesariamente debe corresponderse con el comportamiento del reo, sino, como manda la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por la dignidad inherentes que posee toda persona.

En la actualidad, es notoria la presencia de un autogobierno nocivo en las cárceles donde ciertas mafias controlan la prisión, y, además de promover la violencia interna y externa presionando a reos a unirse a pandillas para sobrevivir, incrementan la estigmatización social que sufren los presos y que dificulta su futura reinserción económica y social, aumentando la probabilidad de reincidencia delictiva; así, los resultados del sistema penitenciario son tan evidentes como la situación de violencia que sufre el país, por lo cual, continuar con la política ya aplicada, sólo profundizará la situación problema.

Es menester comprender la dinámica interna de las cárceles, donde las personas recluidas, carentes de voz fácilmente son sometidas con violencia por las bandas delictivas dominantes y funcionarios corruptos, siendo víctimas de diferentes formas de tortura y extorsión, lo que se extiende a sus familiares y amigos quienes deben callar atrocidades a las que se exponen para poder ingresar al centro carcelario o conseguir recursos monetarios para mantener a salvo a su ser querido; esto, sin perjuicio de que existe una proporción significativa de personas encarceladas cuya presunción de inocencia sigue intacta, enfrentándose a un sistema judicial de cuestionable efectividad. Cambiar el sistema carcelario y su cultura, requiere de decisión y determinación. La omisión del Estado, cuyas políticas han sido desatinadas e inefectivas, también es evidencia del desinterés de los gobiernos en el sistema penitenciario quienes han preferido priorizar otras problemáticas del país.

Los procesos participativos surgen como mecanismos para el ejercicio de derechos y la mitigación de esta situación, otorgando voz a este grupo vulnerable durante su periodo de encierro; lo que hace prioritario el debate y la discusión académica, la participación de nuevos actores, el cambio de visión hacia el EBDH, la aplicación de nuevas políticas que respeten los derechos humanos y tratados internacionales, los procesos de comunicación interna y externa asertivos, los diagnósticos participativos, el compromiso de los funcionarios y la comunidad, entre otros muchos elementos relevantes para cambiar esta realidad que, sin duda, genera gran cantidad de externalidades negativas que derivan en la reducción de la calidad de vida y el bienestar de la sociedad ecuatoriana.

Incorporar procesos participativos requiere que los involucrados, tanto públicos (Secretaría de Derechos Humanos, Policía Nacional, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Consejo de Participación Ciudadana, Defensoría del Pueblo, etc.) como privados (iglesias, ONG, etc.), tengan una visión compartida y estén conformes con el EBDH; para que, conjuntamente, creen procesos participativos inclusivos que involucren a presos, sus familiares y ex-convictos con las medidas de seguridad pertinentes, pero contemplándolos como titulares de derechos.

Por las características de la población penitenciaria, la inclusión de reos en el ciclo de las políticas es delicado, por lo cual, debe diseñarse previamente una metodología para la selección de los reclusos que serán considerados en los procesos, basada en puntuación por méritos en los cuatro ejes de tratamiento: educativo, laboral, deportivo y cultural; además de informes de seguimiento de psicólogos y trabajadores sociales del departamento de Trabajo Social del centro de rehabilitación; descartando a reos reincidentes o con partes disciplinarios.

Experiencias de países vecinos, como Colombia y Uruguay, muestran avances en la implementación de procesos participativos en las cárceles incluyendo a personas condenadas o procesadas a través de mesas de trabajo o comités de derechos humanos, los cuales deben estar debidamente reglamentados para evitar que existan violaciones de derechos o perversiones del sistema por su corrupción. Sin embargo, aunque es deseable alcanzar el nivel de representación de Control Social en las cárceles, debido a los atrasos del Ecuador en la materia, la meta de corto plazo sería conseguir procesos consultivos legítimos encaminándose a la creación de una cultura de participación de nivel decisorio en los espacios específicos que se designen para ello; y, entre los objetivos que la participación de los presos en las cárceles debería seguir, destacan: el ejercicio de

derechos humanos, en especial aquellos que incrementan los conocimientos y capacidades de los presos; el control de la violación de derechos en contexto de encierro; y la creación y utilización de información veraz y oportuna para la toma de decisiones en el ámbito penitenciario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenas, D. (2021). *Evaluación de programas públicos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- BBC News. (30 de septiembre de 2021). *Ecuador: 4 claves que explican qué hay detrás de la masacre carcelaria que dejó al menos 119 muertos, la peor de la historia del país*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58748756>
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales*, vol. VI, núm. 10, 151-188. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6868096.pdf>
- Burbano, H. (diciembre de 2017). *Construyendo Estado en Ecuador*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH. Obtenido de https://inredh.org/archivos/pdf/c_estadoenecuador_2017.pdf
- Carta Democrática Interamericana*. (11 de septiembre de 2001). Obtenido de https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. (1 de diciembre de 2009). Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/5-Carta-Iberoamericana-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-CLAD.pdf>
- CIDH. (21 de febrero de 2022). *Personas privadas de libertad en Ecuador*. Obtenido de https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Informe-PPL-Ecuador_VF.pdf
- CIDH-OEA. (2011). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008). Ciudad Alfaro: Asamblea Constituyente.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos*. (18 de julio de 1978). Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- Di-Virgilio, M. (marzo de 2013). *Participación ciudadana en la gestión pública: enfoque y condiciones para su desarrollo*. Obtenido de BID: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Participaci%C3%B3n-Ciudadana-en-la-Gesti%C3%B3n-P%C3%ABlica-enfoque-y-condiciones-para-su-desarrollo-M%C3%B3dulo-2-Herramientas-para-analizar-la-participaci%C3%B3n-ciudadana-en-las-pol%C3%ADtica>
- Edgerton, J., McClean, K., Robb, C., Shah, P., & Tikare, S. (agosto de 2000). *Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza*. Obtenido de Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/participation/participation/participation.htm>
- El Comercio. (24 de noviembre de 2021). *Seis bandas se pelean el control del tráfico de drogas*. Obtenido de <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/bandas-pelea-contro-trafico-drogas-ecuador.html>
- El Universo. (9 de septiembre de 2019). *Recolección de firmas para eliminar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social toma impulso*. Obtenido de Política: <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/09/09/nota/7510678/recoleccion-firmas-eliminar-cpccs-toma-impulso/>
- El Universo. (24 de noviembre de 2021). *Se merecía envejecer y una muerte digna', dice la hija del contador asesinado en la Penitenciaría*. Obtenido de Crisis carcelaria:

<https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/se-merecia-envejecer-y-una-muerte-digna-dice-la-hija-del-contador-asesinado-en-la-penitenciaria-nota/>

- El Universo. (21 de enero de 2022). *Guillermo Lasso revive iniciativa para quitar atribuciones al Consejo de Participación Ciudadana, frente a otras que no tuvieron resultados*. Obtenido de Política: <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/guillermo-lasso-revive-iniciativa-para-quitar-atribuciones-al-consejo-de-participacion-ciudadana-frente-a-otras-que-no-tuvieron-resultados-nota/>
- Ferrer, E., & Pelayo, C. (2012). La obligación de respetar y garantizar los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. *Estudios Constitucionales*, vol. 10, núm. 2, 141-192. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000200004>
- InSight Crime. (30 de mayo de 2019). *Los alcances de la corrupción en las cárceles de Ecuador*. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/los-alcances-de-la-corrupcion-en-las-carceles-de-ecuador/>
- Irarrázaval, I. (2005). *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina. Experiencias en Argentina, Chile, Perú y Paraguay*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Participaci%C3%B3n-Ciudadana-en-Programas-de-Reduci%C3%B3n-de-la-Pobreza-en-Am%C3%A9rica-Latina-Experiencias-en-Argentina-Chile-Per%C3%BA-y-Paraguay.pdf>
- Iturralde, C. (2018). La Educación Superior en las cárceles. Los primeros pasos del Ecuador. *Revista Alteridad*, vol. 13, núm. 1, 84-95. doi:<https://doi.org/10.17163/alt.v13n1.2018.06>
- Iturralde, C. (2019). Percepción de presos becarios de Guayaquil sobre los costos-beneficios de la educación superior. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm 24, 114-133. doi:dx.doi.org/10.17141/urvio.24.2019.3784
- Iturralde-Durán, C. (2019). Los paradigmas del desarrollo y su evolución: del enfoque económico al multidisciplinario. *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, vol. 9, núm. 17, 7-23. doi:<https://doi.org/10.17163/ret.n17.2019.01>
- Jordá, C., & Requena, L. (2013). ¿Cómo se organizan los grupos criminales según su actividad delictiva principal? Descripción desde una muestra española. *Revista Criminalidad*, vol. 55, núm. 1, 31-48. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v55n1/v55n1a03.pdf>
- Kraft, M., & Furlong, S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington D.C.: Baco Mundial.
- La Declaración Universal de Derechos Humanos*. (10 de diciembre de 1948). Obtenido de Resolución 217 A (III) de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. (12 de abril de 2010). Obtenido de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf
- Maris, L. (15 de septiembre de 2016). *Aprendiendo de las políticas públicas: beneficios y costos*. Obtenido de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2016/09/aprendiendo-de-las-politicas-publicas-beneficios-y-costos/>
- Mortara, A., & Soares, A. (4 de noviembre de 2019). *Cuatro recomendaciones para promover políticas públicas basadas en evidencia*. Obtenido de Efectividad en el Desarrollo - BID: <https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/cuatro-recomendaciones-para-promover-politicas-publicas-basadas-en-evidencia/>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. (23 de marzo de 1976). Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

- Plan V. (18 de marzo de 2022). *Estas son las 15 revelaciones del informe de la CIDH sobre las cárceles en Ecuador*. Obtenido de <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/estas-son-15-revelaciones-del-informe-la-cidh-sobre-carceles-ecuador>
- PNUD. (2008). *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Obtenido de https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf
- Primicias. (2 de diciembre de 2021). *Mafias operan en complicidad con autoridades de cárceles y de seguridad*. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/mafias-gobiernan-carceles-complicidad-autoridades/>
- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. (13 de marzo de 2008). Obtenido de <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/resolucion%201-08%20esp%20final.pdf>
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos*. (17 de diciembre de 2015). Obtenido de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf
- Salas, R., & Piñol, D. (2018). La evaluación de impacto en las políticas públicas: Reflexiones a partir de un caso de evaluación de un programa de reinserción social en Chile. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 32, 11-39. Obtenido de <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/54659/57769>
- Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39055/7/S1501278_es.pdf
- Sarmiento, M., Cardona, G., Sánchez, R., & García, J. (2018). *Elementos de economía*. Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero. Obtenido de <https://fcf.unse.edu.ar/archivos/series-didacticas/SD-Elementos-de-economia-SARMIENTO-CARDONA-SANCHEZ-GARCIA.pdf>
- SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Obtenido de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulaci%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-sectoriales.pdf>
- Sosa, E., Campoverde, L., & Sánchez, M. (2019). Los principios de titularidad, exigibilidad e igualdad y no discriminación como principios de aplicación de los derechos en el estado ecuatoriano. *Revista Universidad y Sociedad*, vol. 11, núm. 5, 428-436. doi:http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202019000500428
- Torres, V. (2020). Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, vol. 6, núm. 2, 111-137. doi:[10.17141/mundosplurales.2.2019.4215](https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2019.4215)
- UNODC. (2013). *Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá*. Panamá: Naciones Unidas. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_5/Opinion_Consultiva_005-2013.pdf
- Vanwambeke, E., & Álvarez, F. (2018). Estudio de caso de un proceso participativo desde el diseño industrial con mujeres en la cárcel de San Diego, Cartagena de Indias. *Trabajo Social*, vol. 20, núm. 2, 77-93. doi:<https://doi.org/10.15446/ts.v20n2.74306>

INFORMACIÓN ADICIONAL

Código JEL: J18