

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA  
SEDE QUITO**

**CARRERA: GESTION PARA EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

**Tesis previa a la obtención del título de: LICENCIADA EN GESTIÓN PARA  
EL DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE**

**TEMA**

**ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REHABILITACIÓN  
SOCIAL, APLICADAS EN EL CENTRO DE REHABILITACIÓN DE MUJERES  
DE QUITO.**

**AUTORAS:**

**ANA BELÉN MONCAYO BALSECA  
AURORA ALEJANDRINA WAGNER CEVALLOS**

**DIRECTORA:**

**VIVIANA MALDONADO**

**Quito, Julio del 2013**

## **DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD**

Nosotras autorizamos a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de grado y su reproducción sin fines de lucro.

Además declaramos que los conceptos desarrollados, análisis realizados y las conclusiones del presente trabajo, son de exclusiva responsabilidad de las autoras.

Quito, Julio del 2013

Ana Belén Moncayo Balseca

CI 1719625863

Aurora Alejandrina Wagner Cevallos

CI 0902197961

## **DEDICATORIA**

A Dios nuestro Creador y Padre amoroso que nos ha capacitado para amar y servir a nuestro prójimo, y nos ha dado la oportunidad de ser agentes de cambio en un mundo tan convulsionado,

A todas aquellas mujeres que valientemente asumieron la responsabilidad de cambiar su propia historia, y tomaron la decisión de repensar su pasado y ver con esperanza el futuro.

A mi esposo Raúl E. Samaniego G. por su apoyo incondicional a lo largo de estos años en los que dediqué largas horas a cumplir con mi compromiso académico, y a mis hijos por soportarme en los días difíciles. Aurora

A mis padres por todo su esfuerzo y apoyo para culminar una más de mis etapas académicas, a mis seres amados, a César y a mis hermanos. Belén

## **AGRADECIMIENTO**

Al cuerpo académico de la Universidad Politécnica Salesiana-Quito, en la carrera de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible por el conocimiento entregado durante estos años de estudio, por la confianza depositada en nosotros, estimulándonos al estudio e impulsando el compañerismo entre todos los alumnos.

Agradecemos a Viviana Maldonado nuestra directora de tesis, por su valiosa colaboración en el desarrollo de la misma, y a Rodrigo Torres, lector que nos acompañó a correr la milla extra.

Ana Belén Moncayo Balseca

Aurora Alejandrina Wagner Cevallos

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I.....	3
MARCO TEÓRICO.....	3
1.1 El desarrollo local .....	3
1.1.1 El desarrollo local y la participación ciudadana .....	5
1.1.2 El desarrollo con enfoque de género.....	6
1.1.3 El desarrollo a escala humana.....	7
1.2 Políticas públicas.....	9
1.2.1 Definiciones de política pública.....	9
1.2.2 El ciclo de las políticas públicas .....	11
1.2.2.1 Diseño de las políticas públicas .....	14
1.2.2.2 Implementación de políticas públicas .....	14
1.2.2.2.1 La elaboración de lineamientos de la implementación de políticas públicas....	17
1.2.2.2.2 La distribución de recursos en la implementación de políticas públicas .....	18
1.2.2.2.3 La Supervisión de la implementación de políticas públicas .....	18
1.2.3 Las políticas públicas y el Régimen del Buen Vivir en el Ecuador.....	22
1.2.4 Las políticas públicas y la participación ciudadana .....	23
1.2.5.-Las políticas públicas con enfoque de género .....	25
1.2.5.1 La malla de institucionalización.....	26
1.2.6.- Políticas públicas en el Ecuador respecto a la rehabilitación y la reinserción social .....	28
1.3 Los sistemas penitenciarios y la rehabilitación social.....	30
1.3.1. La ciencia penitenciaria y el Derecho Penal. ....	32
1.3.2 La capacidad rehabilitadora de la pena .....	34
1.3.3 Reformas en los sistemas penitenciarios a partir de los derechos humanos .....	38
1.3.4 El régimen penitenciario en el Ecuador .....	41

1.3.5 La rehabilitación social .....	42
CAPÍTULO II .....	47
CONTEXTO DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO (CRSFQ) .....	47
2.1. Introducción .....	47
2.2. Funcionamiento del centro .....	48
2.2.1 Departamento de diagnóstico y evaluación.....	49
2.2.2 Departamento de tratamiento .....	49
2.2.3 Departamento laboral .....	51
2.2.4 Departamento educativo.....	52
2.3 Población carcelaria .....	53
2.4 Actores no institucionales .....	56
CAPÍTULO III .....	57
MARCO METODOLÓGICO .....	57
3.1. Diseño de la investigación cualitativa.....	57
3.1.1 Técnicas de recolección de datos .....	58
3.1.2 Acopio y análisis de información documental.....	59
CAPÍTULO IV .....	61
ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE .....	61
LA REHABILITACION SOCIAL .....	61
4.1 Diagnóstico del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.....	62
4.1.1 FODA del CRSFQ .....	63
4.2 Enfoques pertinentes en el sistema de rehabilitación.....	66
4.3 Propuestas para la nueva política penitenciaria .....	68
CONCLUSIONES .....	72
LISTA DE REFERENCIAS .....	74

## LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1	Transversalización de género.....	78
ANEXO 2	Sitios de poder que configuran la malla de institucionalización del enfoque de género en políticas públicas .....	79
ANEXO 3	Variables sujetas a mediación, por Van Meters y Van Horn .....	80
ANEXO 4	Matriz de variables para medir el desempeño de la implementación de políticas públicas. Una adecuación de la propuesta de Van Meters y Van Horn a la situación del CRSFQ.....	81
ANEXO 5	Primer Nivel de Análisis: Codificación o categorización de datos recopilados de las entrevistas .....	82
ANEXO 6	Segundo Nivel de Análisis: Codificación de las categorías.....	90
ANEXO 7	Funciones de la Defensoría Pública .....	93
ANEXO 8	Testimonio ppl rehabilitada Ana María Espín .....	95
ANEXO 9	Reconocimiento de la Asamblea Nacional a una voluntaria cristiana .....	98
ANEXO 10	Historia de vida de Carmen Viteri ex- reclusa del CRSFQ .....	99
ANEXO 11	Guía de preguntas.....	103
ANEXO 12	Algunas normativas para la rehabilitación social.....	104
ANEXO 13	Matriz del contexto político del Ecuador, en relación al Sistema Penitenciario y de Rehabilitación en el año 2007 .....	105
ANEXO 14	Matriz de la política pública formulada por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos. MJDH.....	107
ANEXO 15	Matriz de los diferentes enfoques que se consideraron en la formulación de la normativa penitenciaria.....	110
ANEXO 16	Matriz de indicadores de los instrumentos de las políticas públicas para la rehabilitación y reinserción social.....	112
ANEXO 17	Matriz de los efectos y logros de las políticas públicas dirigidas a las reclusas del CRSFQ .....	113

## **RESUMEN**

El desarrollo local busca trazar un horizonte de bienestar y desarrollo, que se origine de los imaginarios locales, alcance el buen vivir y de una manera sostenible haga uso de sus propios recursos naturales, permitiendo el consenso y a la participación de las personas, actoras de su propio destino.

Como gestoras del desarrollo endógeno, deseamos influir positivamente en el cambio de paradigmas acerca de los procesos de "rehabilitación" para las personas privadas de su libertad, incidiendo en las políticas públicas, sobre todo del poder Ejecutivo. Con este fin hemos realizado el análisis de las mismas, y de su implementación dentro del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (CRSFQ), midiendo la eficacia de las políticas diseñadas e implementadas.

La normativa del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social demanda la aplicación de un tratamiento individualizado para el/la recluso/a; pero, lejos de existir un estudio científico o metodologías apropiadas, las condiciones de hacinamiento y la falta de profesionales son considerados como agravantes para ellos/as. Entre las causas que han influido al hacinamiento de los centros, sobresale el tráfico ilegal de estupefacientes y las leyes penales alrededor de este delito.

Este estudio valora la pertinencia de la labor que desarrollan los actores sociales, dentro del proceso de rehabilitación de las mujeres privadas de su libertad; y con un enfoque propositivo e incluyente, se ofrece alternativas viables para la política penitenciaria, las mismas que surgen de la interacción con el grupo de voluntarias del CENTI (Centro Ecuatoriano de Teoterapia Integral), que han venido colaborando por casi una década en el CRSFQ.

## SUMMARY

Local development is looking forward to drafting an horizon of well-being, that comes from the local imaginaries, reaching welfare in a sustainable manner including people participation as builders of their own destiny.

As endogenous development managers we desire to influence favorably in the change of paradigms regarding the rehabilitation process of people who have lost their freedom, by contributing in Ecuador public politics. With this objective, we have analyzed those politics and their implementation in Feminine Social Rehabilitation Center of Quito (CRSFQ its initials in Spanish), measuring its efficiency.

The regulations of the sentence implementation and Social Rehabilitation Code demands the implementation of an individualized treatment for each prisoner; but far from any scientific study or appropriated methodologies, the conditions of prison like overcrowding, and lack of professionals, have make it worse. The rise of illegal drugs traffic and tough criminal law with no chance of other legal alternatives have filled up the rehabilitation centers.

This study values very much the appropriated labor of social doers in the rehabilitation process of women who have lost their freedom; and alternatives to penitentiary politics are exposed with proactive and inclusive perspective, which emerge from the interaction with a voluntary group from CENTI (Ecuadorian Center of Integral Theo therapy), who have been volunteering in CRSFQ for almost a decade.

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio se desarrolla en una época de cambios donde una demanda vigente de la sociedad es la aplicación eficaz de las políticas públicas a favor del desarrollo social, nuestro estudio busca identificar y analizar las políticas públicas aplicadas en el Sistema de rehabilitación social del Ecuador, y que eficaz es la aplicación de las mismas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, (de aquí en adelante el CRSFQ) También conocer la incidencia de los actores sociales en el proceso de rehabilitación, aportando nuevos elementos a favor del bienestar de las personas privadas de libertad.

En el Ecuador los problemas socio-económicos, la ausencia de programas de prevención anti-drogas y el ya creciente negocio mundial de estupefacientes que, al intensificarse el control en los países fronterizos al norte y al sur del Ecuador, han hecho de nuestro país, un puente hacia las zonas de consumo de drogas a nivel mundial, siendo las personas más vulnerables dentro del negocio, aquellas que sirven de mulas y los pequeños intermediarios, quienes una vez que son descubiertos, sufren la pena privativa de su libertad por varios años. En el CRSFQ el 77.80% de su población carcelaria está allí por este fenómeno según datos entregados por la secretaría del CRSFQ al 14 de diciembre del 2012, y diariamente cumplen sus condenas librando cada día una batalla por su sobrevivencia: enfermedades, narco dependencia, desviaciones sexuales, pobreza material, abandono, desintegración familiar, y violencia física por parte de otras reclusas. Esta realidad penitenciaria, ha encontrado eco en la sensibilidad de no pocos actores sociales, quienes desde sus trincheras colaboran con la rehabilitación de las internas, así los grupos culturales de teatro y danza, y mujeres voluntarias de instituciones religiosas y fundaciones sin fines de lucro.

La formulación, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas claramente definidas y en concordancia con las leyes, códigos, convenios internacionales y reglamentos conllevarán a un régimen penitenciario digno, que garantice la rehabilitación integral, principal fin de los Centros de rehabilitación.

En esta investigación analizaremos las políticas emprendidas en el actual gobierno, para el régimen penitenciario y la rehabilitación social y cómo están siendo aplicadas en el CRSFQ. Paralelamente, analizaremos el trabajo de un grupo de mujeres cristianas, cuyo aporte ha venido contribuyendo a la rehabilitación interior de las internas desde hace más de nueve años, su intervención es importante para encauzar estrategias favorables a la rehabilitación y reinserción de las reclusas.

Los objetivos de este estudio son:

Identificar y analizar las políticas públicas que rigen las acciones del sistema penitenciario nacional cuyo objetivo es la rehabilitación y la reinserción de los reclusos y reclusas en la sociedad.

Y específicamente:

1. Identificar y analizar los principales enfoques utilizados en la formulación de las políticas públicas para el Sistema Penitenciario, durante el período comprendido desde Noviembre de 2007 a Mayo de 2013.
2. Realizar una aproximación a los resultados de las políticas públicas aplicadas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito durante el periodo en estudio, evaluando su eficacia.
3. Analizar la pertinencia que representa la intervención de los actores locales en el CRSFQ, y promover la consolidación de proyectos participativos.

# CAPÍTULO I

## MARCO TEÓRICO

### **1.1 El desarrollo local**

El siglo XX estuvo enriquecido de muy variados acontecimientos, que de muchas maneras cambiaron el rumbo de la humanidad, en todos sus aspectos, luego de dos guerras mundiales que originaron devastación y diezmaron miles de vidas humanas, la utopía de un nuevo amanecer para el mundo se anidaba en los Estados Unidos de Norte América. En 1949 el presidente Truman, concibe la idea de reconstruir los países europeos desbastados por la guerra y de ayudar a aquellos considerados subdesarrollados, debido a los bajos niveles de satisfacción de sus necesidades básicas. Bajo una visión desarrollista embanderada por el capitalismo y el libre mercado como sus ejes reguladores, se escribió un nuevo capítulo en el destino de los pueblos en busca del bienestar y la libertad de los mismos. El entusiasmo acerca del desarrollo lleva a los intelectuales, a los académicos, a los economistas, los sociólogos, filósofos, y activistas a ensayar nuevas teorías tratando de lograr el equilibrio en un mundo muy desigual y excluyente. Luego de no pocas décadas y muchos intentos fallidos, se intensificaron las diferencias, y la lucha por la justicia social y el equilibrio económico muy pronto dejaron oír su clamor.

En 1975 surge en Europa la idea del desarrollo local como una respuesta a la crisis global, este desarrollo debía ser engendrado en la matriz de los espacios sub-nacionales; nos referimos a la gestión endógena dentro de un espacio definido, llámese regiones, ciudades, municipios, barrios u organizaciones entre otros, dentro de un marco de participación social. La crisis mundial se intensifica en los 80 y 90, la ciencia y la tecnología se disparan a fronteras imparables, paralelamente las diferencias socio-económicas crecen y con estas, interrogantes como ¿hacia dónde vamos? siguen quitando el sueño a muchos.

Las respuestas no se hicieron esperar, y desde los cuatro puntos cardinales, se escucharon voces que señalan, que el capitalismo neoliberal, cuyo estandarte es el libre mercado debería abrir paso a una democracia libre (Sen, 2000); otros, se sensibiliza ante la realidad y proponen que "Otro Desarrollo Social es Posible", orientando su visión hacia nuevos rumbos de desarrollo más ajustados a las virtudes humanas. (Jara, 2006); Morín afirma un inminente cambio y sugiere situar la noción de desarrollo en una compleja red de relaciones naturales, históricas, sociales y culturales, con fuerte énfasis en la solidaridad humana (Morin, 2001). Definir lo local como un lugar privilegiado para el desarrollo, es la respuesta a la globalización y los peligros que ella conlleva a las identidades locales (Arosena, 2001).

El desarrollo local no quita del tapete las múltiples relaciones establecidas en la globalización, sería titánico pensar que podemos borrar del mapa un sistema que está profundamente enmarañado, de todas las maneras y por todos los lugares posibles del mundo y con miles de economías enraizadas. He aquí, surgen interrogantes como: ¿Es el desarrollo local una alternativa o un discurso neoliberal? Víctor H. Torres se pone en el medio, y sugiere una "perspectiva integradora", partiendo de lo local y hacia lo global. (Torres V. H., Desarrollo Local ¿ Alternativa o discurso neoliberal?, 2003, p.57) Buscando siempre una salida en beneficio de los más débiles y parafraseando el proverbio popular podemos sugerir: "Si no puedes con tu enemigo, la globalización, busca la paz, una vida sin egoísmo, y síguela", haciendo lo mejor desde las trincheras locales.

Para impulsar el desarrollo local es necesario el proceso de descentralización, en el Ecuador, la descentralización está contemplada en la Constitución 2008, Título V Organización Territorial. En el Art.239, señala la necesidad de un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo; y el Art. 240, la distribución de facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas en las áreas de responsabilidad (competencias y jurisdicciones territoriales). El impacto de la descentralización dentro de los territorios se refleja en el fortalecimiento de las diferentes organizaciones frente al fenómeno de la globalización. Sin embargo: " la descentralización se puede crear por

decreto pero no se puede sacar de la cabeza de la gente el centralismo", (Boisier, Eure, 2004 , p.31)

También es necesario un desarrollo local sinérgico, haciendo énfasis en el aprovechamiento de todos los recursos disponibles en el territorio, como son los humanos, los productivos y los ambientales. He aquí la necesidad de dar una mirada a la gestión encaminada a programas y proyectos sustentables y equitativos orientados a un desarrollo integral del ser humano dentro de un contexto claramente definido, sea éste urbano o rural, tomando las decisiones y acciones pertinentes con la participación de los actores involucrados en el proceso. Sabiendo que el logro de la sustentabilidad consiste en satisfacer las necesidades del ser humano en el presente, sin afectar el de las generaciones futuras. (Dourojeanni A. , 2000)

Debiendo borrar paradigmas y renovar los pensamientos, podremos construir programas y proyectos, que de acuerdo a las competencias de cada nivel de gobierno, miren hacia una consolidación nacional, así lo contempla el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAG en su Art.108: "[...] objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente".

### **1.1.1 El desarrollo local y la participación ciudadana**

Dado paso a la descentralización, es necesario sin duda el idealismo que anima a Boisier (2004, p.39) y que está haciendo falta en el corazón de muchos ecuatorianos: la participación ciudadana garantizada en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013.

El desarrollo local propone un proceso integrador y no excluyente, en el que cada actor social es importante, de allí que se valora la contribución de los diferentes actores quienes con su involucramiento en el que hacer ciudadano dejan entrever y son la voz de aquellas áreas de la comunidad que se encuentran excluidas y relegadas y que necesitan ser escuchadas. La mística del actor social se puede clasificar en diferentes tendencias, y todas ellas son importantes para el desarrollo local.

No se puede hablar de desarrollo local, sin integración y equidad, dado que cada individuo como tal, tiene derecho a autodefinirse y definir su horizonte de desarrollo, dentro de un contexto geográfico, socio-económico e intercultural, entonces, no existe un solo desarrollo, sino una construcción social, colectiva, heterogénea que necesita la intervención de cada persona para legitimar los procesos. Para Boisier, la necesidad de agentes locales, conocedores del hábitat, de la cultura, y de los valores es imperante para un desarrollo de adentro hacia afuera, involucrando a la sociedad local (Boisier, Desarrollo ( Local): ¿De qué estamos hablando?, 2001, p.13). Arosena afirma que las estrategias gubernamentales y las políticas abren las posibilidades de constitución y participación de actores sociales, pues es necesario la interacción permanente entre actor y sistema. Los mecanismos participativos pueden lograr grandes cambios en el aparataje estatal, debiendo involucrar a la población en el tratamiento de los problemas y sus eventuales soluciones. (Arocena, 2001)

Para que la participación sea un hecho, es necesario: un cambio de pensamiento en las autoridades locales; una política democrática de consenso que busque y apruebe programas y leyes dentro de procedimientos transparentes, dando paso al libre desempeño de la ciudadanía en la construcción de un país digno y feliz.

En la Constitución del 2008, artículo 207 señala las atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, como son la promoción e incentivación del ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana para el control social.

### **1.1.2 El desarrollo con enfoque de género**

Dentro de los movimientos sociales es necesario mencionar a los movimientos feministas que hicieron oír su voz con fuertes postulados reclamando la igualdad de derechos y sembrando nuevas y fuertes raíces que más tarde cambiarían el rumbo de la historia favoreciendo a aquellas mujeres excluidas y relegadas ante la indiferencia de la sociedad y los gobiernos; la ausencia de políticas públicas a favor de un trato más justo y viable dentro del desarrollo movieron a cientos de mujeres decididas a luchar y que en su momento fueron canales muy valiosos para vencer los obstáculos y para incidir en las directrices encaminadas a obtener los beneficios del desarrollo atenuando los impactos

negativos de fenómenos como la pobreza, la superpoblación, el analfabetismo, y la desnutrición.

La gestión emancipadora de la mujer tiene fases que marcan un proceso continuo hacia la igualdad y obtención de los derechos de la mujer, iniciada en 1945, sigue un proceso hasta nuestros días, cuya gestión e intervención realizada a través de organismos como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la ONU, y Conferencias Mundiales. El enfoque de género abre una puerta para el cambio, en la medida que los gobiernos atiendan las necesidades, intereses y asuntos, hasta lograr el derecho a la igualdad.

En la década de los setenta se menciona por primera vez y muy brevemente la integración de las mujeres al esfuerzo total del desarrollo, siendo los primeros intentos del cambio en las actitudes y compromisos de las políticas de los gobiernos en relación a la población femenina, como consecuencia a las críticas de los movimientos feministas en contra del modelo de desarrollo, que no contribuía a la inclusión de la mujer; en México se realiza la I Conferencia Mundial del año Internacional de la Mujer, logrando erigir en 1975 el enfoque MED “Mujeres en el Desarrollo”, con énfasis en lograr la igualdad de género, cuyos enfoques de empoderamiento y emancipación se centraban en la equidad, antipobreza y eficiencia. Era necesario romper ciertos paradigmas y mitos acerca de la mujer y su función reproductora, ante la del hombre proveedor, construcciones culturales e históricas, e incluirla en los procesos de desarrollo, en la lucha contra la exclusión. (García, 2008)

### **1.1.3 El desarrollo a escala humana**

En medio de este contexto mundial, la crisis se ha generalizado en todas las áreas del ser y ha llevado al economista chileno Manfred Max-Neef, y a un elenco importante de académicos y técnicos a realizar estudios e investigar acerca de las causas que originan los conflictos en la humanidad y de qué manera se pueden superar. Este desarrollo enfocado a las necesidades humanas, enfrenta al ser humano con la realidad y las causas que ocasionan las actuales crisis en que vivimos, entre ellas anota las siguientes:

*Un universo político carente de fundamento ético, [...] En lo social la creciente fragmentación de identidades socioculturales, la falta de integración y comunicación [...] la creciente exclusión social y política y el empobrecimiento de grandes masas [...]. En lo económico el sistema de dominación sufre [...] la mundialización de la economía, [...] el auge del capital financiero con su enorme poder concentrador, la crisis del Estado de Bienestar, la creciente participación del complejo militar, [...] efectos de las sucesivas oleadas tecnológicas en los patrones de producción y consumo.*

Max-Neef señala como el desarrollismo y el monetarismo neoliberal no han dado soluciones a la crisis mundial, y ofrece un camino mejor para el desarrollo: la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales; la generación de niveles crecientes de auto dependencia; y la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado, esta temática ha trascendido los ámbitos de la filosofía y la psicología, para convertirse en centro de atención de las disciplinas políticas, económicas y sociales en general.

Los organismos internacionales preocupados por la promoción del desarrollo han hecho suyo, en estos últimos años, el criterio de que éste debe orientarse preferentemente hacia la satisfacción de las llamadas necesidades básicas, las mismas que para Max-Neef son finitas, clasificables y universales, existiendo algunas diferencias con la pirámide de Maslow donde los cuatro primeros niveles son agrupados como las necesidades del ser humano y el quinto lo denomina como la autorrealización del ser humano. El principio de esta teoría es que las necesidades que se encuentran en el nivel más alto ocupan la atención del individuo cuando se han satisfecho las necesidades de los niveles inferiores. Para Max-Neef las necesidades se clasifican en dos categorías: las existenciales, en el ser, tener, hacer y estar; y las categorías axiológicas con la subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio/recreo, creación, identidad y libertad. (Max-Neef, 1993, pp.14-37).

## **1.2 Políticas públicas**

### **1.2.1 Definiciones de política pública**

Dentro de la administración de lo público es elemental identificar de dónde se parte para llegar a las políticas públicas, éstas nacen como respuesta a la demanda social cuya problemática se inserta en la planificación del Estado y son las acciones concretas desde el régimen político hacia la sociedad. (Hernández, 1998,p.35)

Sabiendo entonces que la política pública se desarrolla en la gestión pública se reconoce que ésta contiene en sí una ideología de acción, su metodología toma los lineamientos de la política estatal cuya expresión jurídica es la política pública tomando en cuenta parte de ésta son las declaraciones de los jefes de Estado.

Una vez que existe una decisión política o declaración del jefe de Estado se crea, se modifica o se corrige la normatividad, es decir las leyes y los reglamentos que responden a la política planteada. Una de las razones para la ausencia de las políticas de rehabilitación de las personas privadas de la libertad, en los años pasados, ha sido el poder, el mismo que no es un atributo natural es una construcción histórica y social que radica en la habilidad para captar el deseo del otro y en la promesa de poder satisfacerlo. (Rosero & Vásquez, 2010) La gestión para generar cambios sociales a través de políticas públicas se enmarca en relaciones de poder que pasan de lo social a lo político y económico.

El poder político gubernamental se imprime en el vivir cotidiano en las prácticas institucionales de planificación e implementación de proyectos que como señala Arturo Escobar en Sachs: “[...] da la impresión que la política es el resultado de actos discretos, racionales y no el proceso de conciliar intereses en conflicto, un proceso en que se hacen elecciones, se efectúan exclusiones y se imponen visiones del mundo.” (W.Sachs, 1996: 399) Conociendo la realidad del contexto en que emergen las políticas públicas se menciona las siguientes definiciones puntuales:

Aguilar Villanueva, (Villanueva, 1993) en tanto señala que una política pública es en suma:

“ a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta; y en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”.

Kraft y Furlong plantean que una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos, y reflejan no sólo 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 de igual forma Dye señala que política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer. (Kraft & Furlong, 2006)

Respecto a los tipos o clasificación de políticas públicas Hernández señala la perspectiva de Richardson que ubica dos clasificaciones: 1) la forma como un gobierno resuelve un problema, puede ser de manera anticipatoria activa o reactiva y 2) la relación entre el gobierno y los otros actores, puede ser de consenso o de imposición.

Para entender las diferentes visiones de bienestar en el mundo y las ideas que las promocionaron se analiza el caso de algunos países nórdicos. El caso de Alemania, considerada una potencia mundial además de ser uno de los países con mayor estabilidad social y económica se caracteriza por ser una sociedad con alto grado de ahorro, lo cual se refleja en las políticas de austeridad que fomenta.

Citando a Max Weber un filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo de nacionalidad alemana propone: “interpretación idealista de la historia en la que las ideas constituyen una especie de factor condicionante y genético de las transformaciones de la infraestructura económica” (Weber, 2003, p. 11). Esta línea de pensamiento indica un análisis de las ideas que se configuraron posteriormente en políticas para estos países.

Weber señala un pensamiento importante para la sociedad alemana: el ahorro, esta acción tiene como principio el caracterizar al dinero como fértil y reproductivo, entonces se recomienda valorar lo mucho que se puede gastar en diversos gastos pequeños y la relevancia del control de gastos para el ahorro presente como el futuro.

(Weber, 2003: 40). A partir de esta idea del ahorro concebida en Alemania se puede analizar las políticas de gasto fiscal por ejemplo en dicho país. Así mismo la idea o concepción que se tenga de política pública o en este caso también de rehabilitación social modelará las futuras políticas, lo cual se detallará posteriormente.

Regresando a Alemania su gobierno federal contiene políticas de centro derecha en un contexto global en el que como señala Weber, el capitalismo impone comportamiento económicos inescapables tanto para empresarios como empleados, un nivel de consumo muy elevado en países como Estados Unidos o China, no así en Alemania que tiene niveles de consumo inferiores.

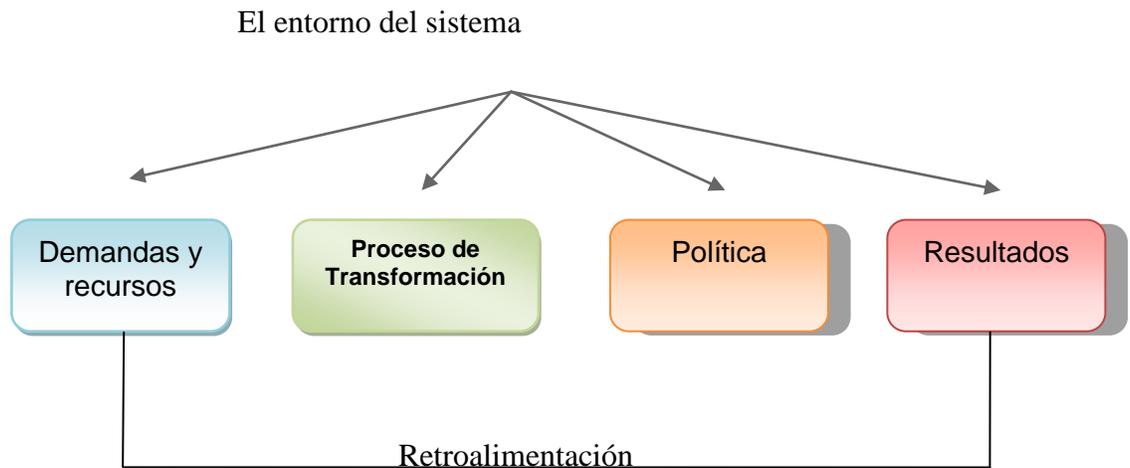
La importancia de la política pública radica en su poder de direccionar los esfuerzos gubernamentales hacia un norte establecido. La construcción de éstas es igual de importante como su fin mismo dado a la legitimidad que aporta a la política pública los procesos participativos, así se menciona a la historia de Noruega, otro nórdico que construyó sus políticas públicas impulsado por los grupos sociales, es decir que vivió un proceso de abajo hacia arriba, es así como se fue constituyendo en ese país el modelo económico denominado Estado de Bienestar que se originó en el afán de los actores sociales por resolver problemas de sectores específicos e interrelacionados como las mujeres madres, los campesinos, los niños, entre otros.

Así Gisela Bock y Pat Thane, editores de una obra que trata la lucha de la mujer en los estados de bienestar europeos, específicamente en Noruega señalan en cambio que el "estado de bienestar" resulta de muchas soluciones a los problemas presentados y no es solamente la materialización de una idea. (Bock & Thane, 1996, p. 83)). En la formación de estas políticas públicas desde 1910 ya se consideraba factores como la igualdad y la distribución justa de beneficios estatales hacia toda la población reconociendo su contexto histórico y sus condiciones sociales, así lograron debatir y obtener políticas públicas incluyentes.

### **1.2.2 El ciclo de las políticas públicas**

Las políticas públicas han sido analizadas como un conjunto de procesos, ciclos y como un sistema ordenado e interrelacionado. Según Bardach mencionado en los papeles de

trabajo del ecuatoriano Hernández, los principales procesos de políticas públicas son: legalidad, viabilidad política y solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad; mientras Hernández señala los siguientes ciclos: definición del problema, información y construcción de alternativas, decisión, implementación, evaluación y retroalimentación. (Hernández V., 1998). Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn grafican el ciclo de las políticas públicas como un sistema de la siguiente manera:



*Fuente: (Villanueva, 1993)*

Recolectando y condensando estas tres formas de ver el proceso de creación y aplicación de políticas públicas en el contexto ecuatoriano tendríamos:

Legalidad, se refiere al proceso de legitimar la política pública como solución a un problema social demandado por la sociedad en su mayoría; a través del ejercicio de sus derechos a la información y participación.

Soporte legal: las políticas deben estar acorde a la Constitución de la República, las leyes, nacionales e internacionales, los reglamentos y otros. Los reglamentos deben corresponder congruentemente en su redacción y significado a lo que la ley dictamina.

Viabilidad política, una vez legitimado la prioridad para la población de la temática que solventaría la política queda en manos de los organismos estatales el deber y obligación de analizar la factibilidad de la propuesta de política pública, considerando el

presupuesto estatal, la institución responsable de procedimientos, implementación metodológica y las disposiciones constitucionales. Durante esta etapa la participación y control ciudadano a través de sus organizaciones es elemental para continuar legitimando el proceso.

Implementación, retroalimentación y evaluación. Estas etapas de la gestión de políticas públicas se complementan e interrelacionan no de manera lineal sino recurrente de allí que la evaluación se inicia desde la implementación controlando que las leyes, reglamentos y códigos reflejen la política pública así también verificando si la sociedad obtuvo, al fin la respuesta a la temática planteada, a través de servicios y bienes públicos.

En este proceso el principal problema detectado en el sistema de las políticas públicas es la “imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos” (Villanueva, 1993, p.97). Hay una falta de análisis de la implementación o acciones gubernamentales, se ha analizado mucho la planificación o como se generan políticas pero no la forma que se ejecutan esas decisiones políticas.

Respecto al estudio del sistema de las políticas Van Meter señala:

*Durante el último cuarto de siglo se ha hecho un esfuerzo desproporcionado para analizar la naturaleza de los problemas económicos y sociales, la manera como se formaban las demandas de intervención gubernamental y los procesos de elaboración de las políticas. Más recientemente los analistas políticos han dirigido su atención a los impactos o efectos que tienen las políticas en la gente y en los problemas que pretendían resolver [...]. Sin embargo, ninguno de los enfoques nos explica cómo es que las decisiones políticas se transforman en servicios públicos. [...] En pocas palabras, no han prestado atención suficiente al vínculo entre la política y su realización, esto también se debe a que un estudio de implementación integral supone intervenir durante todo el periodo de implementación y su multiplicidad de acciones, que en el caso de ser de varios meses o años supone un enorme despliegue de tiempo y recursos. Además existe otro problema de índole socio-político esto es que en países de mayor corrupción como los del tercer mundo los intereses privados pretenden impedir que una burocracia asediada implemente las políticas públicas. (Villanueva, 1993:99,104,105).*

### **1.2.2.1 Diseño de las políticas públicas**

Para la elaboración del diseño de políticas públicas Gómez señala siete pasos primordiales el primero es la identificación del problema que trata de resolver la política, allí se define objetivos y metas relevantes; el segundo paso es buscar alternativas de soluciones para el logro de las metas, esto incluye un análisis de todas las consecuencias de cada alternativa, así como su probabilidad de implementación; el tercer paso es la comparación de alternativas eligiendo la solución cuyos resultados proporcionan mayor alcance de objetivos, mayores beneficios con costos iguales o menores costos con beneficios iguales; el cuarto paso es la definición de la evaluación previa antes de la ejecución, aprobando o rechazando opciones de política; el quinto paso es un proceso técnico-político en el que se define con actores relevantes si la propuesta de diseño es lo deseable y lo posible; el sexto paso es la selección de una solución al problema, y por último planificar la asignación de recursos.

Durante cada etapa del ciclo de vida de la política pública es necesaria la intervención de actores sociales que representen a los diversos grupos de la sociedad, los grupos etarios, culturales además de políticos. El eje transversal de todo el proceso de construcción de política pública tiene que ser la participación ciudadana, en lo cual Hernández enfatiza:

*...este discurso participacionista se agota en el involucramiento sólo en la fase de ejecución de las políticas, concentrando la decisión y el control en esferas institucionales. La posibilidad de una profundización democrática radica precisamente en la socialización de los diferentes mecanismos que configuran el poder. (Hernández V. 1998, p.34)*

### **1.2.2.2 Implementación de políticas públicas**

La implementación de las políticas es el tránsito de los programas y objetivos decididos en los altos niveles de gobierno, hacia las operaciones en las organizaciones y a los individuos en una localidad concreta (Villanueva, 1993:80). La implementación tiene lugar en el sistema solo después de que la legislación ha sido promulgada y los fondos asignados.

Walter Williams desde 1975 a 1980 enfatizó la idea de que implementar una política social significaba a fin de cuentas poner en operación a través de una organización concreta y de unos operadores concretos, en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles y benéficas para una población eran consideradas como la realización de los objetivos ordenados por las políticas. (Villanueva, 1993:, p. 81)

En el análisis que Villanueva dedica un libro entero respecto a la implementación de políticas e identifica la necesidad de un nuevo modelo de implementación, el cual se transforme del modelo tradicional de arriba-abajo (en inglés *top-down*) a uno de abajo-arriba (en inglés *bottom-up*) en el cual se considere importante, quiénes y cómo se delinear las políticas gubernamentales, pero aún más importante, cómo los entes locales y sus servidores entregan eficientemente a los ciudadanos los servicios, fruto de las políticas establecidas. Respecto a los servidores públicos exalta la revaloración de los servidores públicos en contacto directo con la ciudadanía tanto como la definición de objetivos claros y consistentes con la participación de la sociedad. La participación se vuelve tan elemental al considerar que algunos de los servicios determinados por la política pueden efectivamente llegar a su destino sin causar un impacto sustancial en el problema que se supone debe resolver la política, entonces es elemental escuchar tanto la necesidad que tiene la gente como la forma en la que ellos perciben la satisfacción de la misma. Los problemas que se identifican, pasan por la participación de la ciudadanía pero también por el desempeño de los funcionarios, entonces es necesario prestar atención a este sector, en palabras de Villanueva.

*Es necesario concentrar también la atención del análisis en los encargados de llevar a cabo la política más que en los que la formulan y la transmiten (...) de todos los estudios se desprende aleccionadoramente que sería más inteligente organizarse y actuar según las características específicas de las situaciones problemáticas y las expectativas de los ciudadanos. (Villanueva, 1993, pp. 89-90)*

Considerar este enfoque resulta vital al analizar el contexto en el que se implementan las políticas: aparatos burocráticos a diversos niveles que no siempre están cercanos a la elaboración de las políticas, como lo afirma Lipsky: (Villanueva, 1993, p. 89)

*A diferencia de otros enfoques de implementación de políticas, éste sería el apropiado en contextos donde la capacidad de influencia efectiva de una política es diversa a la jerarquía de autoridad en la organización y en donde la conexión entre los elementos de la política no es tan estrecha como para pensar que sean partes de un mismo sistema de acción política. (Lipsky, 1978:398) (Villanueva, 1993)*

A este enfoque también aporta Donald van Meter y Carl von Horn al argumentar que existe una diferencia entre implementación, ejecución o desempeño que debe ser entendida para mejorar la implementación y justamente esta diferenciación se refiere a que la implementación son las acciones que se toman en base a las políticas pero el desempeño se refiere a la eficacia de las mismas para alcanzar de manera palpable por los ciudadanos los objetivos de las políticas y por consiguiente algunos servicios prestado por funcionarios públicos pueden llegar efectivamente a su destino o no.

Una vez comprendida la importancia del desempeño se visibiliza la necesidad de medirlo, para este fin tenemos variables sujetas a medición, Van Meters y Van Horn diseñaron un modelo de las variables y sus funciones.(Cfr. Anexo 3). Estos autores citando a Mechanic expresan: “[...] en cierto sentido, las organizaciones están permanentemente a merced de sus operadores de los niveles inferiores” (Villanueva, 1993, p. 109), y éstos aceptan y obedecen las directrices de los superiores, cuando existen los incentivos para obedecer. También el autor señala un rasgo central de la tesis de Etzioni, sobre la idea de que distintos tipos de organizaciones requieren distintos sistemas de acatamiento y obediencia.

Un problema adicional para el estudio de la implementación de las políticas es que frecuentemente, resulta difícil identificar los actores más relevantes, establecer variables para la medición, analizar las decisiones y su respectivo contexto administrativo y por último hacer un análisis completo de la administración exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante períodos prolongados, lo cual supone un enorme despliegue de tiempo y recursos. (Hernández V. , 1998, p. 25)

Para hallar más respuestas a los problemas de la implementación de políticas públicas se analiza sus etapas. Éstas no tienen un proceso lineal sino circular y pasan por lo legal, racional y consensual. Se lo considera circular por que no es una fluida transición

unidimensional de la legislación a la elaboración de lineamientos y de ésta a la auditoría y a la evaluación porque es un proceso lleno de intervenciones de distintos niveles de gobierno. Se menciona como ejemplo didáctico el caso de un funcionario público que influye en la legislación de impuestos aun antes de que sea elaborada y no interviene solo en la reglamentación y ejecución sino antes desde la elaboración. Así también actores sociales intervienen en la demanda de servicios tanto como en la veeduría de la prestación de los mismos. Y existen mecanismos para esta veeduría: "Los lineamientos no sólo se imponen a la nueva legislación fiscal. La ley demanda que sean formulados y sean publicados en el Diario Oficial, con el fin de dar oportunidad a las partes interesadas de reaccionar a las nuevas propuestas." (Villanueva, 1993, p. 169)

#### **1.2.2.2.1 La elaboración de lineamientos de la implementación de políticas públicas.**

Esta es la etapa en la que se establece que grado de congruencia hay entre la legislación y la interpretación burocrática de lo razonable y viable, ya que el campo de acción de la iniciativa administrativa es muy amplia, consiste en el estudio de los lineamientos que redactan los administradores en reglamentos una vez que la ley ha sido promulgada por el legislativo. Gobiernos como el de Estados Unidos han reconocido expresamente a través de sus propios procedimientos y experiencias de gestión que los lineamientos tienen el poder de modificar la intención legislativa original. Entonces los lineamientos establecidos en reglamentos deben ser claros y minuciosos para no dejar que la política consensuada termine supliendo los intereses particulares por sobre los nacionales. En el gobierno norteamericano el único mecanismo facultado para eliminar las discrepancias entre la legislación y los lineamientos, es el Congreso, y la Oficina de Gestión y Presupuesto que, está obligada a actuar como árbitro cuando emergen conflictos entre los reglamentos propuestos por las agencias administrativas.

La importancia de los lineamientos es que señalan tanto la forma como hacer práctica la política como los resultados que se esperan de las acciones a implementar. (Villanueva, 1993) Estos también expresan si las políticas serán retroactivas o no, entonces decide si las nuevas leyes deberán o no aplicarse a acuerdos realizados anteriormente con administraciones gubernamentales anteriores de forma que se afecte o no a procesos que

se están ya desarrollando, para solventar estas decisiones en el proceso de definición de lineamientos es patente invertir en procesos de participación ciudadana.

#### **1.2.2.2 La distribución de recursos en la implementación de políticas públicas**

La segunda etapa del proceso de implementación se caracteriza por las negociaciones en torno a la cantidad de los recursos y la oportunidad de su disponibilidad, el proceso pasa por la asignación a la autorización y llega al desembolso final de los fondos. (Villanueva, 1993, p. 163)

La falta de cumplimiento de alguno de estos tres pasos: autorización, asignación y desembolso; puede afectar todo el proceso de implementación. Resulta problemático cuando hay retrasos en la disponibilidad de los fondos autorizados, porque la oportunidad con que los recursos se ponen a disposición de una agencia administrativa puede llegar a ser un factor tan decisivo como el de su monto real.

También la falta de desembolso oportuno se puede justificar de cierta manera cuando se trata de cambios no planificados pero necesarios, en cuanto a la implementación de programas nuevos suelen ocurrir cambios repentinos en las cargas de trabajo o en la demanda de aceleración de la acción, y cuando esto sucede pueden producirse juicios preliminares sobre el fracaso de los directores antes de haber tenido la oportunidad de actuar. De allí que la disponibilidad oportuna de los recursos autorizados es de suma importancia para la implementación y el éxito de las políticas públicas.

#### **1.2.2.3 La Supervisión de la implementación de políticas públicas**

La supervisión se compone de tres modalidades: la inspección, la auditoría y la evaluación. La inspección se realiza dentro de las dependencias y administraciones zonales, ocurre con frecuencia que las agencias no obedecen a las directrices del mando superior y la inspección se encarga de hacer el control interno, en cambio la auditoría se mantiene organizativamente separada de los departamentos que dentro de la dependencia se encargan de la implementación y que están sujetos a auditoría. Esta práctica se estableció para asegurar una supervisión desinteresada. (Villanueva, 1993, p. 166)

Luego de realizar la auditoría es necesario usar la información de forma adecuada, esto entregándola a personas ajenas a la agencia auditada de forma que puedan usar los conocimientos adquiridos para generar correctivos al proceso administrativo y de ser necesario presionar a quienes están dentro de la institución. En cuanto a la evaluación esta consiste en valorar los logros de un programa ya que el acatamiento a los lineamientos no es garantía de que se toman en consideración los resultados deseados en el diario accionar (Villanueva, 1993). Más allá de evaluar el cumplimiento de lineamientos, es relevante demostrar con indicadores el grado de consecución de los objetivos planteados inicialmente, así señala el autor: " Cuando la supervisión se practica con seriedad, reclama la elaboración de indicadores de desempeño del programa, no solo para medir las actividades de servicios contempladas en el proceso, sino para contar con unidades de medida de los resultados que se alcancen". (Villanueva, 1993, p. 171)

Hemos visto la magnitud del alcance /proceso de las políticas públicas y sobre todo el procedimiento de su implementación, fase que amerita mayor estudio por reflejar o no el resultado de la política, de Hernández y Villanueva se recopila los siguientes factores específicos que entorpecen la implementación de políticas públicas:

1. Sobrecarga de trabajo.
2. Preparación deficiente del personal encargado.
3. Insuficiencia de información.
4. Insuficiencia de recursos financieros.
5. Restricciones del tiempo.
6. En los escalones de la pirámide de servidores públicos las decisiones superiores pueden ser obstaculizadas y distorsionadas por la resistencia, impericia o apatía de los funcionarios de menor rango y de autoridad inferior.

7. Falta de colaboración de funcionarios por cuestión de sus valores, intereses o procedimientos interiorizados.
8. La falta de controles sobre el proceso de implementación corrobora a realimentar viejas prácticas autoritarias que materializan intereses económicos de grupos poderosos altamente organizados que son determinantes en la elaboración, implementación, evaluación y control de gestión de las políticas públicas.
9. Tratándose las políticas públicas sobre supuestas elecciones racionales de la sociedad sobre qué hacer y qué no hacer gubernamentalmente, el intervencionismo de organismos internacionales subordinan los procesos locales afectando también la soberanía del país.
10. Dos problemas del modelo de gestión gubernamental `de arriba hacia abajo´ son la jerarquía y la interdependencia de las organizaciones, es decir la centralización de dicha gestión. (Hernández V. , 1998, p. 31) (Villanueva, 1993, p. 79)
11. Van Meter y Van Horn resaltan un mal común en la obtención de resultados de las políticas públicas: " [...] imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos". (Villanueva, 1993, p. 98)

Una vez estudiado el ciclo de las políticas públicas se determina que si bien existe la contribución de teorías de participación que han nutrido el proceso, una vez obtenida la política, lineamientos y reglamentos, la mayor dificultad se presenta en la implementación en respuesta a esta problemática.

Resumiendo las propuestas expuestas por diversos autores para lograr el éxito en la implementación de las políticas públicas tendríamos la creación de un aparato espectacular o sutil de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno.

Además se enfatiza en términos de Lipsky que el "burócrata al nivel de la calle" tenga un compromiso auténtico con el cumplimiento de sus funciones como parte esencial para que las políticas públicas alcancen a cumplir su fin último: el bienestar de los ciudadanos, cabe señalar que llama burócratas de la calle a maestros, médicos, trabajadores sociales, abogados, en fin profesionales que sirven a la ciudadanía remunerados por el gobierno. Un enfoque alternativo al estudio de la implementación de políticas es concentrar la atención del análisis en los encargados de llevar a cabo la política más que en los que la formulan y transmiten. (Villanueva, 1993, pp. 79-89) Profundizando aún más allá con el sentido de democracia participativa, el análisis de las políticas públicas tiene que considerar tanto al burócrata de la calle como la gestión realizada para promover la ejecución de políticas como fruto de una participación real del ser humano, el individuo el ciudadano quien es pues el actor del desarrollo.

Hace cuarenta años Derthickya se dio cuenta que era necesario la descentralización y el ajustar el programa federal con los intereses locales para hacer menos compleja la acción conjunta y superar los límites de la centralización. (Villanueva, 1993)

El enfoque correcto para la implementación no se trata de solo obedecer la orden gubernamental pero de hacerlo bien. El enfoque de *performance not conformance* como señala Villanueva, quiere decir que el objetivo de la política es el rendimiento y no la conformidad. Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos básicos de una política, la implementación debería ser la ejecución realista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local, siendo esta la primera condición.

El autor mexicano Villanueva registra la alternativa de Berman de los años ochenta que sugiere superar el inconveniente de la distancia entre la autoridad del gobierno y los gestores locales a través de una adaptación mutua, este modelo se llamó *Adaptive implementation*. Este es un modelo que nació luego de comprobar fallido el supuesto de que para una buena ejecución basta una buena planificación.

Se logrará mayor posibilidades de acatamiento de las directrices superiores por parte de los funcionarios que ejecutan las políticas si tres condiciones son cumplidas: 1) cuando los beneficios personales son mayores, 2) cuando la oposición a la política se castiga

severamente, 3) cuando la autoridad que incentiva o sanciona es reconocida como legítima.

Es necesario un análisis profundo en la implementación de políticas en variables como: normas y objetivos de la política, los recursos, la comunicación entre organizaciones junto con las actividades de inducción, las características de los responsables, el entorno económico, social y político que afecta la jurisdicción u organización responsable de la implementación y las actitudes de los encargados frente a la ejecución de las decisiones políticas. (Villanueva, 1993, p. 141)

### **1.2.3 Las políticas públicas y el Régimen del Buen Vivir en el Ecuador.**

Desde el gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado en el 2007 se vive un continuo cambio en las estructuras del Estado, garantizadas en la nueva Constitución del Ecuador- 2008 en su Título III Garantías Constitucionales, el Art. 85 lee:

*1. Las Políticas Públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.*

*2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, [...] se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. [...].*

El Régimen de Desarrollo, Título VI, en su prólogo puntualiza:

*"En la nueva Constitución todos tenemos la oportunidad de desarrollar y mejora nuestra calidad de vida. Se reconoce todo tipo de trabajo, se garantiza el derecho a la propiedad, se impulsa la producción en todos los campos para generación de más empleos y el desarrollo del consumo interno".*

Régimen del Buen Vivir, Título VII, en su prólogo señala: La nueva Constitución garantiza que la educación y la salud sean gratuitas, nuestro derecho a la vivienda, apoyo a las ciencias y la cultura, la producción de alimento y el manejo responsable de los recursos naturales para nuestro bienestar.

El plan nacional de desarrollo, denominado " Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013 " (Senplades), es el instrumento del gobierno nacional para articular las políticas

públicas con la gestión y la inversión pública, garantizando un Estado dinámico y estratégico, donde las capacidades de gestión, planificación, regulación y redistribución son las características de la nueva administración que persigue doce objetivos específicos:

1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.
2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
3. Mejorar la calidad de vida de la población.
4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.
5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.
6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.
7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.
8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.
10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.
11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.
12. Construir un estado democrático para el buen vivir.

#### **1.2.4 Las políticas públicas y la participación ciudadana**

La participación ciudadana está ampliamente garantizada en la Constitución del Ecuador del 2008, Título III, Garantías Constitucionales, en el párrafo final del Art. 85 lee: "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",

y el prólogo del Título IV, Participación y Organización del Poder: "En la nueva Constitución participamos en la toma de decisiones que afecta nuestras vidas, la ciudadanía participa en todos los niveles de gobierno y también en los organismos para el control de la corrupción."

*Art.95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, 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.*

*Art. 96.- Se reconoce todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas.*

Título IV. Capítulo 7. Administración pública:

*Art. 227.- "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación."*

Para cumplir con todas estas características de un servicio público; el gobierno cuenta con 12 estrategias y 12 objetivos nacionales, que marcan un camino a seguir por parte de los ministerios sectoriales, y así el cumplimiento de cada uno de esos objetivos permitirá consolidar el cambio que los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos anhelamos para vivir en un estado de derechos y libertad.

Para auspiciar la igualdad, la cohesión e integración social y territorial en la diversidad y lograrlo, primero, implica emitir políticas socio-económicas y culturales que competen a más de dos ministerios, los cuales deberán cumplir con los ciudadanos y con el Estado ecuatoriano, logrando la formulación de políticas que conlleven a la consecución de los objetivos.

Le corresponde a los Ministerios Coordinadores (7), la coordinación y definición de política intersectorial; a los Ministerios Sectoriales la rectoría de la política, regulación y ejecución; y a las entidades regionales la desconcentración y la planificación territorial y regional.

### 1.2.5.-Las políticas públicas con enfoque de género

El Ecuador como país democrático y propulsor de los derechos y libertades de los ciudadanos, contempla en la Constitución del 2008, la igualdad y el gozo de los mismos en su Art. 1. 2 lee:

*[...] Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.*

Valdés define a la equidad de género como la distribución justa de recursos entre hombres y mujeres, en tanto que igualdad de género es el logro de igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para hombre y mujeres, niñas y niños. Las políticas públicas que no han considerado al género son aquellas que no distinguen las relaciones de poder existentes entre hombres y mujeres perpetuando las desigualdades sociales y estereotipos que enmarcan a las mujeres como cuidadoras y madres (Valdéz, 2007). Además no considera la doble carga de la mujer en su papel reproductor y productor, la crianza de sus hijos, el trabajo remunerado y la organización y mantenimiento del hogar e incluso el papel que desempeña dentro de la comunidad. Estos problemas socio-económicos que enfrenta la mujer en los países occidentales empezaron a ser tomados en cuenta en la región Latinoamericana a través de la perspectiva de género que se incorporó en las políticas públicas en los 90s con el fin de erradicar toda forma de discriminación en contra de ellas, entonces se piensa en el desarrollo de la mujer. Las Naciones Unidas en 1979 adoptó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer, CEDAW por sus siglas en inglés: “*Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*”

Dentro de las políticas públicas con enfoque de género Valdés considera imperativo el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, así como la elaboración de planes de igualdad de oportunidades. Todo el proceso de institucionalización y transversalización del enfoque de género en las políticas públicas

implica “procesos de formación y desarrollo de competencias en todos los actores involucrados...”.( Cfr.Anexo 1 Transversalización de Género)

La institucionalización se refiere a prácticas legitimadas y normadas por las sociedades con un significado importante en sus estructuras, también se destinan para realizar cambios sostenidos en dichas sociedades.

En la institucionalización del género es necesario mirar las condiciones del espacio de acción de sus promotores siendo el núcleo central la cuestión del poder entre las relaciones entre hombres y mujeres, por lo tanto todo enfoque de género tiene resistencias y aperturas que deben ser sorteadas con estrategias y tácticas de entrada al ámbito de las políticas públicas. El enfoque de género debe usarse de manera integral en las políticas públicas, desde el diseño y en cada etapa y no solo ser añadido como un tema colateral, para que esto suceda es necesario un diagnóstico operativo en cada etapa del proceso de institucionalización. (Levy, 1996).

#### **1.2.5.1 La malla de institucionalización**

Levy señala que durante todo el proceso se institucionalizar género en la política y planificación se forma una sinergia a manera de malla compuesta de trece elementos o variables y cada uno representa un sitio de poder durante el proceso, estos lugares son por ejemplo las estructuras políticas de representación, la experiencia e interpretación de la realidad de hombres y mujeres, el compromiso político, entre otros como los recursos, procedimientos y planes que están interrelacionados a manera de malla, cada elemento toma la forma que los actores o grupos de personas les asignen y se desarrollan en contextos y tiempos diferentes además con diferentes visiones del hombre y mujer ya que cada uno interpreta su realidad de distinta manera.

La importancia de visibilizar estos elementos o lugares de poder radica en la oportunidad de fortalecer el proceso de institucionalización del enfoque de género en las Políticas, es una herramienta operacional tanto como de diagnóstico.

Al diagnosticar con enfoque de género cada elemento se evalúa lo visible como productos, prácticas y también lo no aparente como son los valores y motivaciones. Los trece elementos son:

13. Presión de los votantes por movilización.
14. Estructuras políticas de representación
15. Experiencia e interpretación de la realidad de mujeres y hombres.
16. Compromiso Político
17. Políticas y Planes
18. Recursos
19. Principalización de la responsabilidad.
20. Desarrollo de personal.
21. Metodología.
22. Implementación de políticas y planes.
23. Procedimientos.
24. Investigación.
25. Construcción de teoría.

La organización y funcionamiento social de cada elemento es operado y entretelado entre la acción colectiva consciente de hombres y mujeres. (Levy, 1996). Cfr. Infra, Anexo 2

### **1.2.6.- Políticas públicas en el Ecuador respecto a la rehabilitación y la reinserción social**

La normativa para la ejecución de penas y la rehabilitación social data desde 1982 durante la presidencia de Jaime Roldós A., quién encarga a una comisión interinstitucional e interdisciplinaria de asesoría la ardua y difícil tarea de elaborar un código de ejecución de penas y rehabilitación social; este proyecto consolidó el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social (de aquí en adelante CEP y RS), Ley # 95 con fecha 9 de junio de 1982. (Kon Gorozabel, 2002, p. 18)

Considerando el creciente negocio internacional de las drogas como causa agravante en el creciente número de internos/as en los CRS, consideramos relevante una aproximación a la trayectoria de este fenómeno social.

En 1989, el Ecuador, siendo un país estratégico para el tráfico de estupefacientes, entra a formar parte en la guerra antinarcoóticos y ha enfrentado desde entonces un crecimiento masivo en el número de personas detenidas por estos delitos, llegando a sufrir hacinamiento en todos sus centros penitenciarios.

La presión que sobre el Ecuador comenzó a ejercer la asistencia económica de los EE.UU., contribuyó a la formación de la ley 108 en 1990, calificada por muchos como "una perversión de la justicia", la misma asume que los acusados por delitos de drogas son culpables hasta que demuestren su inocencia y las sentencias mínimas garantizaban penas excesivamente largas.

Sandra G. Edwards and Coletta A. Youngers han realizado un informe sobre la reforma de la legislación de drogas en Ecuador, de la cual hemos tomado lo siguiente:

En 1995 el Colectivo de Abogados en derecho civil y penal, presentó una acción de amparo ante la Corte Suprema de Ecuador cuestionando aquellos aspectos de la Ley 108 que consideraban inconstitucionales, y en 1997 la ley ya no requiere el encarcelamiento de quienes lleven consigo pequeñas cantidades de drogas para consumo personal, sin embargo, aún debían demostrar que era usuario y no traficante.

Con la Asamblea Constituyente Nacional, del año 2007, se dio la posibilidad de revisar, por parte de la Comisión de Legislación y Asuntos Fiscales, el Código Penal del país y del sistema judicial, su informe oficial ante la Asamblea incluía lo siguiente:

*" [...] la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado que [la Ley 108] ha provocado perjuicios indebidos a las personas... que, la pérdida de la libertad, origina la desintegración, desestabilización social y económica de las familias, en especial, en el caso de las hijas e hijos de las mujeres infractoras que permanecen en los Centros de Rehabilitación Social."*

También se incluyó una propuesta de indulto nacional para todas las personas que habían sido sentenciadas por tráfico, transporte, adquisición o posesión de sustancias ilegales y de acuerdo a criterios establecidos. Fueron indultadas 2.300 personas. La Asamblea implementó una medida facultando a las instancias gubernamentales correspondientes a otorgar una reducción de hasta 50 por ciento de las sentencias a prisioneros que cumplieren criterios específicos. Se conoció como la regla del 2x1. (Edwards, Sandra G. Youngers, Coletta A., 2010, pp. 7-9)

Siendo la seguridad interna nacional de competencia exclusiva del gobierno nacional, (Art.226), se mantiene como competencia intransferible e indelegable, para la ejecución de la ley y planteamiento de políticas públicas referentes a la rehabilitación y reinserción social, al gobierno del Ecuador; el cuál con Decreto Ejecutivo No. 748 del 14 de noviembre del 2007, creó el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, (cuyas siglas MJDH usaremos en adelante) para garantizar el acceso a la justicia, asegurar la vigencia efectiva de los derechos humanos, la seguridad jurídica de las personas, como estipula la Constitución de la República, y responder a la necesidad de que la justicia y la rehabilitación social necesitan de un trabajo coordinado y conjunto de todas las instituciones del sistema y los demás operadores relacionados con el tema. Este Ministerio respeta la independencia de la Función Judicial y tiene seis subsecretarías para la coordinación de sus funciones: . (Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, 2012).

- Defensa Pública,

- Rehabilitación Social,
- Coordinación Interinstitucional,
- Desarrollo Normativo,
- del Litoral y
- Planificación

Adscrita a este ministerio está la recién creada Unidad de Reformas Penitenciarias, cuya función principal es diagnosticar el estado del sistema penitenciario, en busca de soluciones a los problemas que enfrentan los centros en la actualidad; diseñando estrategias y programas viables en busca de soluciones al conflicto penitenciario.

### **1.3 Los sistemas penitenciarios y la rehabilitación social.**

Para llegar a la comprensión del actual Régimen Penitenciario y el consecuente Sistema de Rehabilitación, donde se considera que el delito es una enfermedad social (Portero, 2008, p. 66) es necesario dar una mirada a la historia de las prisiones:

Sabiendo que los comportamientos desordenados y criminales son tan antiguos como la misma humanidad, que las sociedades van cambiando y desarrollando distintos conceptos dentro de un proceso que no tiene fin, miremos de cerca el camino recorrido por el ser humano en lo que concierne a los actos indeseables que han sido por los siglos la lacra de la sociedad. Así, el primer crimen registrado en Occidente fue el de Caín quien mató a su hermano Abel (La Biblia, 1960, pp. 5, Gn.4:8), y tuvo que sufrir las consecuencias de su crimen: destierro y el miedo a ser vengado. Con la civilización llegan las prisiones, conocemos que los egipcios tenían cárceles y en el relato bíblico de José, se lee: "...tomó su amo (el Faraón) a José y lo puso en la cárcel" (La Biblia, 1960, pp. 57, Gn.39:20), aproximadamente 1.500 A.C., podemos deducir por la historia de José, que la aplicación de la ley estaba en manos de la autoridad que generaba el poder, sea faraón, rey, o caudillo.

Se conoce la prisión como un lugar de "custodia y tormento"; se consideraba que el recluido no generaba ningún beneficio y el crimen era castigado con la esclavitud, el maltrato físico, la mutilación o la muerte, sea por descuartizamiento, crucifixión, lapidación, mutilación; incluía exposición pública, trabajos forzados, expatriación, el pozo de los leones, entre otros. Escritos de Platón describen el pensamiento sobre la pena, considerando a ésta "...*la medicina* contra el autor del delito, *el tratamiento* su aplicación y la cárcel *el hospital*". Esta comparación señala al crimen como una enfermedad social, buscar los medios para su prevención, es más sabio que su curación.

Entrando a la Edad Media el encierro continúa aplicándose, sometiendo al prisionero a castigos aberrantes o a la muerte. Eran toda clase de humanos que aguardaban su pena apilados en calabozos subterráneos u otros diversos. El Conde-Pumpido refiere lo siguiente:

*La rueda, el aceite hirviendo, maceramiento, desmembramiento por rueda o con caballos, el ahogamiento, la galera (o buque con motor de sangre), la muerte por saetas o por el fuego eran penas comunes a la época. [...] durante la Edad Media se aplicaron castigos no autorizados por las leyes y de manera absolutamente arbitraria por reyes y señores especialmente para con los rebeldes[...]*

El más antiguo sistema de prisión para el cumplimiento de las penas aparece en Inglaterra con Enrique II, en 1.166. Sin embargo, es importante distinguir que no todos los gobernantes tenían el mismo sentir de castigo, en cuanto a la aplicación de las penas, para Alfonso X de Castilla (1221-1284) la cárcel debía ser para guardar los presos y no para otro mal. A mediados del siglo XVI y comienzos del XVII, aparece la pena privativa de libertad y la cárcel como medio de ejecutar la pena, se abren casas de trabajo o casas disciplinarias, primeramente en Inglaterra en 1552, y luego imitadas en Alemania y Holanda. La prisión se fue adaptando como pena represiva, con algunos castigos corporales, (azotes, galeras, muerte) los pecuniarios y el destierro con frecuencia a las recién descubiertas colonias americanas. Este tipo de casas estaban muy lejos de ser actividades asistenciales o benéficas, ahí se trabajaba en común durante el día, y en la noche se los separaba. En medio de este sistema, en parte cruel y sádico, aparece por primera vez, en América del Norte, alguien quien trata a los prisioneros con

dignidad, como a seres humanos, William Penn (1660-1718) elimina los castigos y permite la pena de muerte solo en casos extremos; también fundó correccionales y fijo penas pecuniarias para los diversos delitos. Luego de su muerte su estilo fue suplido por el viejo código inglés con su escuela de condiciones intolerables. Superando el feudalismo y la horda de mendigos, indigentes y prostitutas, damos paso a la llegada del mercantilismo que demanda nuevos planteamientos en el mercado de trabajo e influye en la configuración de los presidios y su funcionamiento. (Rodríguez-Magariños, 1997, págs. 2-33)

Durante el siglo XVIII se vivió en el mundo la transición de un sistema de “sombria fiesta punitiva” , una relación de castigo del cuerpo en suplicios, hacia un sistema punitivo sin el castigo expuesto como un espectáculo; así Foucault hace una reseña de aquellas prácticas, se elimina definitivamente en Francia la retractación pública en 1837; la picota se suprime en 1789; los trabajos forzosos en la calle o en el camino real con argollas de hierro en el cuello, ropas multicolores y balas de cañón en los tobillos se suprime casi en todas partes del mundo en la mitad del siglo XIX, y la exposición se suprime en Francia en abril de 1848. La guillotina se empezó a utilizar como herramienta para una pena de muerte menos tortuosa en marzo de 1792. El mismo autor señala que: “El sufrimiento físico, el dolor del cuerpo mismo, no son ya los elementos constitutivos de la pena. El castigo ha pasado de un arte de las sensaciones insoportables a una economía de los derechos suspendidos...”, el control gubernamental y popular, sobre el cuerpo de los culpables pasó al poder sobre su conducta cotidiana, su identidad, su actividad y sus gestos, es un “respeto nuevo a la humanidad de los condenados” (Foucault, 1975, págs. 16-20, 82).

### **1.3.1. La ciencia penitenciaria y el Derecho Penal.**

La historia destaca el aporte importantísimo de John Howard, quién en 1777 publica " el Génesis" de la Ciencia Penitenciaria , utilizando ésta palabra por vez primera, y creando una conciencia a favor de los reclusos que ayudó a mejorar las condiciones carcelarias desde una técnica de análisis científico basado en su estudio sobre el estado de las prisiones en Inglaterra y en Gales; Su formulación básica era: “Aislamiento, trabajo e instrucción del hombre en prisión, cambiando el castigo por la pena” (método para

transformar al individuo). Es la persona que más ha influido en el progreso y humanización de las cárceles y en la concepción del sistema penitenciario actual. Su reforma al régimen penitenciario contiene las siguientes condiciones:

- Cárceles higiénicas, para evitar enfermedades y epidemias.
- Separar a los condenados por delitos mayores, de los condenados por delitos menores.
- Incentivar el trabajo de los condenados de las cárceles.
- Adopción del sistema celular, o sea: el aislamiento del condenado en una celda, de manera que se evite la promiscuidad y la corrupción moral de los presos. (Rodríguez-Magariños, 1997, pág. 11)

Howard es considerado como el creador del movimiento penitenciario, buscaba erigir establecimientos apropiados al cumplimiento de la sanción privativa de la Libertad, su fin: la regeneración moral de los penados. Por su formación Calvinista consideraba que la religión era el mejor medio para moralizar e instruir.

Beccaria, Cesare en su obra “De los delitos y de las penas” escrita en Milán, entre 1763 y 1764, realiza una crítica del sistema penal vigente en su época y propone un nuevo sistema penal, fundado en nuevos principios, racionalidad, legalidad, publicidad, igualdad y proporcionalidad de las sanciones y menor severidad, con el fin de regenerar a las personas (Tomas y Valiente, 1973, p. 186) A Beccaria se le atribuye la gloria de ser el artífice de la humanización del Derecho punitivo, y de crear un Derecho Penal más humano, (Cabanellas, 1978)

Howard publicó “*el Génesis*” de la Ciencia Penitenciaria, basado en su estudio sobre el estado de las prisiones en Inglaterra y Gales (*State of prisons in England and Wales*), basado en su instrucción calvinista, sostenía que la religión sea el medio más adecuado para instruir y moralizar; consiguiendo crear una conciencia que contribuyó a la mejora de las condiciones carcelarias, pero lo hace desde una técnica de análisis científico, no se limita a apuntar ideas pietistas- filantrópicas sino que incluye minuciosas estadísticas

y análisis del desarrollo que bajo el criterio empírico sirvan para evaluar el desarrollo futuro de las instituciones penitenciarias. (Rodríguez- Magariño, 1997)

### **1.3.2 La capacidad rehabilitadora de la pena**

Con la Ilustración se empieza a defender la “Capacidad Rehabilitadora de la Pena” García Valdés, sostiene que en la época moderna subyace cierto espíritu humanitario, decaen las penas corporales y se trata de modificar al delincuente (García Valdés, 1997, págs. 11-15) Se logra materializar estos planteamientos, y se va dando paso a la idea de la pena reclusión, nace así el régimen penitenciario, Foucault resalta que es el momento de un nuevo saber cuyo objetivo científico es el conocimiento y la ordenación jurídica de la administración del sistema penitenciario, la prisión aparece en este periodo como el gran invento social con sus múltiples funciones cuyo fin es la reforma del recluso a través de una organización represiva y moralizante del cumplimiento de la pena: disciplina, trabajo, castigo, oración. (Foucault, 1975, pág. 18)

Los cuáqueros<sup>1</sup> de Filadelfia, sociedad a la que perteneció Penn, retomando las ideas de John Howard las aplican en las prisiones de Filadelfia, se lo conoce como el Sistema Celular o de Aislamiento<sup>2</sup>; el cuál consistía en la postura que ellos adoptan hacia todo aquel individuo que había faltado a su idea de lo correcto, esté o no privado de la libertad. En contraposición al sistema celular, aparece el Sistema Auburn Mixto, en New York, también fracasó, los reclusos se mantenían juntos durante el día, pero sin comunicación entre ellos. (Rodríguez-Magariños, 1997, págs. 8,9)

---

1

Los cuaqueros, Fundada en Inglaterra en el siglo XVII por George Fox (1624-1691). La Sociedad de amigos es una secta radical (pacifista) protestante en el periodo de la Revolución inglesa. Tomado de <http://www.victorianweb.org/espanol/religion/quakers.htm>ictoriana

<sup>2</sup>El Sistema Celular consideraba a las personas como "*sujetos*", y no, "*mero objetos de tratamiento*"; se buscaba, mediante el aislamiento de la persona, alejarla de toda tentación corruptora del mundo exterior, acercándolo en una relación directa con su conciencia. Con buenas intenciones, pero, sin resultados favorables, consistía en un total aislamiento del recluso lo que provocó un número inimaginable de alienados y resentidos sociales.

Jeremy Bentham (1748-1832), jurisconsulto y filósofo inglés creador del utilitarismo (doctrina filosófica que sitúa a la utilidad como principios de la moral) en su obra "Panóptico" proporciona su descripción arquitectónica de cómo debía ser una cárcel, y en "*Rationale Principles of penal,*" define "la utilidad" como: "la sumisión, científica y calculada, a los dos grandes principios que gobiernan toda la conducta de los individuos y de las sociedades: "el alejamiento de la congoja y la búsqueda del placer". Bentham busca reinsertar al delincuente en la sociedad, el establecimiento propuesto guardaba a los presos con más seguridad y economía, trabajaban al mismo tiempo con la reforma moral asegurando su buena conducta y para proveer a su subsistencia después de su soltura. (Rodríguez- Magariño, 1997, pág. 16)

En la Prisión de Valencia, 1834, el coronel Manuel Montesinos y Molina, director, establece un sistema de disciplina, en el que dividía la condena en tres períodos: el de aislamiento, el de trabajo a elección, y el de libertad intermedia. Montesinos y Molina realizan una labor con un gran sentido de humanidad y profundo planteamiento filosófico, creando características para el llamado Sistema Progresivo.

*Perfeccionar al hombre es hacer lo más sociable; todo lo que tienda a destruir o entorpecer su sociabilidad, impedirá su mejoramiento. Por esto las penas, lejos de atacar su sociabilidad deben favorecer este principio, fomentando su acrecentamiento. El objeto de los castigos no es la expiación del crimen sino la enmienda, porque el oficio de la justicia no es vengar sino corregir.* (Rodríguez-Magariños, 1997, pág. 24)

En Inglaterra en 1840 en la prisión de Pentonville se empieza a combinar los sistemas existentes. Combinación del Sistema (Cfr. supra p.31) por 18 meses, y luego eran enviados a las colonias australianas. Cuando en 1853 se abolió las deportaciones a Australia, el capitán de la Marina Real Inglesa, Alejandro Maconochie, en la isla de Norfolk, impone la disciplina teniendo como base la conducta y el trabajo del condenado cuyo objetivo era restablecer gradualmente el equilibrio moral del reo. (Rodríguez Magariños, 1997, 23)

El Sistema Progresivo comprendía los siguientes períodos:

- Prisión celular rigurosa durante nueve meses.

- Trabajo en común en cuatro secciones progresivas (sistema de marcas).
- Libertad condicional con posibilidad de revocación.

Los diferentes sistemas penitenciarios aplicados durante ese siglo fueron analizados en varios Congresos a partir del año 1864, el primero más importante fue el celebrado en Londres en 1872, a éste, acuden representantes de casi todos los países de Europa y de América. Se trataban los diferentes aspectos penitenciarios para llegar a acuerdos como, "El principio de la legalidad en la ejecución de las penas, y la acción individualizadora de la administración. " (Rodríguez-Magariños, 1997, pág. 31)

En 1870 Estados Unidos se une a la era progresiva y en 1876 se funda el reformatorio de Elmira en los Estados Unidos, se realizan experiencias serias de tratamiento científico con una atención sistemática de terapias, médicas físicas y pedagógicas. García Valdés considera el sistema iniciado en Elmira como un antecedente de los ideales de rehabilitación del condenado mediante el tratamiento. (Rodríguez- Magariño, 1997, pág. 22)

A principios del siglo XX, en Estados Unidos surgen multitudes de ensayos para analizar las posibilidades penitenciarias, Radzinnowicz lo califica como "el vasto laboratorio criminológico yanqui..." (Rodríguez Magariños, 1997:28) influenciado por el positivismo europeo. En esta época hay un retroceso en la administración de las penitenciarías y se practica sistemas autoritarios, siendo los juristas nacionalistas quienes se decidieron a utilizar el sistema como instrumento para la transformación de la sociedad, creando un derecho penal "*de peligro* ", y "*de la voluntad*". Durante esta época se producen fenómenos de esterilización masiva de los prisioneros en contra de su voluntad; y de igual manera se las realizaron en la Alemania Nazi, donde el nacimiento del nazismo dio impulsos a la "*escuela de Kiel*", cuyos postulados penitenciarios se acomodaban a las exigencias represivas del III Reich. Sin embargo, desde 1948 en adelante la ciencia penitenciaria alemana hace una reflexión de cuáles fueron las causas que propiciaron que dentro de los planteamientos serios científicos de los años veinte se llegará a las brutalidades primitivas del régimen nacional- socialista y el Gobierno norteamericano pediría reiteradamente perdón a las víctimas, cabe

mencionar que estas barbaridades se cometieron bajo los más sinceras felicitaciones de los tratadistas de la época. (Rodríguez-Magariños, 1997, págs. 26-29).

Al punto de finalizar la Segunda Guerra Mundial, se produjo un proceso de concienciación acerca de los derechos humanos y se replanteo la ya vieja concepción de la readaptación social del delincuente cobrando nuevos ímpetus el proceso resocializador. La Declaración Universal de los Derechos Humanos incorpora las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos adoptadas por las Naciones Unidas (1955).

La Ley Sueca penitenciaria de 1974 de carácter netamente administrativo-rehabilitador busca desjudicializar la materia penitenciaria y aportar al Estado una serie de recursos materiales con los que pueda hacer frente al tratamiento y reinserción social de los internos, potenciando sus derechos fundamentales en orden a su recuperación. (Rodríguez-Magariños, 1997, págs. 33,34)

En Alemania, al tratar políticas de rehabilitación se da gran énfasis a la virtud del trabajo, esta concepción del trabajo como medio de rehabilitación de los sentenciados se puede entender más ampliamente al estudiar sus inicios ideológicos religiosos pero con un fin más práctico. La valoración del trabajo como virtud se puede encontrar en los textos de Weber<sup>3</sup>: "La ganancia de dinero, cuando se verifica legalmente, representa, dentro del orden económico moderno, el resultado y la expresión de la virtud en el trabajo, y esta virtud, fácil es reconocerlo, constituye el auténtico alfa y omega de la moral de Franklin" (Weber, 2003, pág. 45) .

La profesión en alemán se designa "beruf" como una misión impuesta por Dios, esta concepción no existe en pueblos católicos pero si en los protestantes. (Weber, 2003,

---

<sup>3</sup> Max Weber escribió todo un libro llamado "La ética protestante y el espíritu del capitalismo" en el cual detalla claramente la concepción nórdica del trabajo, señala los fundamentos religiosos del ascetismo intramundano como el pietismo (el calvinismo holandés). Weber señala que la disciplina eclesiástica, la cura de almas y la predicación tuvieron un alcance práctico al llevar la primicia religiosa que concedía al trabajo en el mundo, racionalizado en "profesión" lo cual no sucedió en culturas con influencia católica como las de Latinoamérica y buscó conocer cuáles fueron los impulsos psicológicos creados por la fe religiosa protestante y la práctica de la religiosidad, que marcaron orientaciones para la conducción de vida "lebensführung" y mantuvieron dentro de ellas al individuo. Se considera este aporte importante tanto más considerando que el protestantismo mismo nació de precursores como Martín Lutero de descendencia alemana y de Calvino teólogo francés.

pág. 79) Se indica entonces que la concepción alemana de trabajo, virtud y el uso del dinero se encuentran arraigadas en su “ética protestante”.

“El hombre de aquel tiempo meditaba sobre dogmas aparentemente abstractos en una medida sólo comprensible cuando se descubre su conexión con intereses prácticos de la religiosidad. Por eso es ineludible lanzarse por la vía de algunas consideraciones dogmáticas, que para los lectores no teólogos resultarán fatigosas, como precipitadas y superficiales para los que posean alguna formación teológica.” (Weber, 2003, págs. 108-110)

La advertencia de la Biblia de afinarse en la propia profesión creó esta conciencia y cultura de santos seguros de sí mismo personificado en ciertos hombres de negocios de la era heroica del capitalismo.” (Weber, 2003, pág. 132) Se consideró al trabajo como el medio para permanecer en la gracia salvadora y justificadora de Dios, mientras trabajaban se sentían recipientes o instrumentos del poder divino. Aunque esta concepción no ha permanecido fuerte en el arraigo alemán ciertamente fue base ideológica de su actual cultura de austeridad y trabajo.

A mediados del siglo pasado el Modelo Rehabilitador de la pena se convirtió en una Utopía alrededor de la cual comenzó a girar el esfuerzos de los gobernantes para salir adelante con el desafío rehabilitador. La ley española lee en su artículo 25: “Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados”.

### **1.3.3 Reformas en los sistemas penitenciarios a partir de los derechos humanos**

Desde la arquitectura y el componente físico de los centros de rehabilitación la propuesta actual es que éstos deben brindar las facilidades necesarias para el desarrollo de actividades productivas, educativas, laborales y culturales. El tipo de arquitectura ha ido cambiando durante la historia, el diseño de cada tipo de cárcel correspondía a la función que debía cumplir como ejemplo tenemos que inicialmente se trató de cárceles como simple lugar de espera hasta ser atendido por el juez o el verdugo, aquí el castigo recaía sobre el cuerpo humano. En el siglo XIX cambia a la reclusión del delincuente,

para que pague por el daño hecho y pueda reflexionar, entonces las cárceles camarotes con una claraboya en el techo que representaba “el ojo de Dios”; se limitaba totalmente toda convivencia entre los presos para evitar la “contaminación moral”. Las evidencias de los trastornos mentales y emocionales que provocan el aislamiento y enclaustramiento, hizo que se abandonara el sistema de confinamiento solitario en 1913 este sistema sigue siendo utilizado en prisiones de máxima seguridad. En la actualidad “...con la evolución de la ciencia penal, se empezaron a concebir a las penas privativas de libertad como medidas de seguridad y de protección para preservar el bienestar de la sociedad” es decir la “defensa social” junto con la definición de estados de derechos. (Portero, 2008, págs. 44-46)

Después de la segunda guerra mundial y el horror de los crímenes de genocidio de ese tiempo se comenzó a tomar conciencia sobre el papel de los Estados para promocionar y hacer respetar los derechos humanos, de allí nace la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, y se formuló en 1955 un instrumento de Naciones Unidas específico para los prisioneros llamado *Las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*; en estos se establece el carácter universal de los derechos humanos. Holanda, dos años antes de la declaración de Naciones Unidas empezó a utilizar el *principio del pequeño grupo* para que los prisioneros vivan en comunidades autosuficientes de 20 o 30 reclusos fomentando su derecho a interrelacionarse en vía hacia al reinserción social. (Portero, 2008, pág. 47)

Los suizos en 1956 dan como prioridad las siguientes características en una penitenciaria: amplio campo de circulación de reclusos, el trabajo penitenciario es muy importante, reducir el costo de personal de vigilancia con dispositivos técnicos, uso simple y funcional del terreno del edificio penitenciario fue señalado por García Basalo (Portero, 2008)

Estados Unidos también aportó al desarrollo del sistema penitenciario con el establecimiento de *unidades funcionales* cuyo fin era dar cierta autonomía a cada unidad o fracción en la cárcel con un sector administrativo y servicios comunales a fin de que el

personal penitenciario y los presos tengan un mayor acercamiento, el trato sea más personalizado con una revisión y evaluación de los programas más eficaz.

Hoy en día se considera que para una adecuada infraestructura en un centro penitenciario se requiere considerar tanto la seguridad del Centro de Rehabilitación como los derechos de los reclusos y el personal que ahí labora.

El mismo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador en 2008 recomendó la existencia de oficinas de los jueces de garantías penitenciarios y los fiscales encargados en los Centros de Rehabilitación para que reciban quejas o peticiones de los reclusos sobre irregularidades que se presenten dentro del centro como actividades ilícitas así como cualquier irregularidad en la administración del centro. Esto ayudaría a dar mayor equidad a las relaciones de poder que bien describe Coba en Portero: "...la prisión es en sí un universo de violencia, que se ejerce desde arriba, desde lo omnipotente del poder hacia abajo, hacia las y los subordinados. Violencia que, también ocurre entre pares, de forma horizontal como efecto de la violencia vertical de la que se halla hecha la misma estructura social". (Portero, 2008, pág. 58)

Lo pendiente a ser reformado dentro del sistema son las relaciones de poder desproporcionadas e institucionalizadas al preservar una estructura horizontal que antes no se abría al empoderamiento de los derechos y garantías constitucionales de los reclusos, dando lugar a grandes falencias en el sistema penitenciario con la politización del régimen penitenciario y la corrupción.

*La corrupción consiste en un conjunto de conductas 'corrompidas', esto es comportamientos dañados, perversos, torcidos" (...) Algunos autores han achacado la corrupción al carácter nacional, a la pobreza a falta de instrucción, es decir a la desigualdad social.*

*Todos estos elementos generadores de corrupción los encontramos en el Ecuador, y muchos de ellos, como prácticas corruptoras organizadas alrededor de los monopolios, las grandes corporaciones industriales, financieras (...). Sobre estas condiciones político económicas de la sociedad, distorsionados por la corrupción, se estructura la delincuencia económica, inicialmente denominada delito de cuello blanco, que adquiere matices innumerables, de acuerdo a la idiosincrasia de cada pueblo. Tal variedad de conductas delictivas, impiden establecer una*

*tipología del delincuente por corrupción criminal (habida cuenta de las innumerables áreas en que dicha corrupción tiene lugar y la enorme variedad de personas de alta, media y modesta clase social que pueden actuar como corruptores y corrompidos). Afirmando que la corrupción es otra forma de delincuencia. (Jácome, 2009, pág. 452)*

#### **1.3.4 El régimen penitenciario en el Ecuador**

En Ecuador la institucionalidad carcelaria nace de manera precaria manteniendo rezagos de instituciones antes utilizadas para la beneficencia y/o la represión, es tan solo durante la presidencia de García Moreno (1859-1875) con el proyecto de nación que toma un giro hacia lo que hoy tenemos. Los centros de reclusión femeninos en Ecuador son eminentemente religiosos, lo cual demuestra el carácter moral otorgado a la trasgresión femenina en el país. (Torres A. , El encierro femenino en Ecuador, la persistencia del modelo conventual en un contexto de debilidad institucional., 2005)

En el libro de Maldonado “La delincuencia de la mujer” escrito en 1960 relata que bajo el Gobierno de García Moreno se construyó una Casa Corrección y Protección Infantil que posteriormente se convirtió en un lugar para reclusión de mujeres “desviadas” y delincuentes. De modo que se creó lugares de reclusión femenina para restaurar su moral. “...es indispensable proporcionar al arrepentimiento un lugar seguro donde vaya a llorar sus extravíos y moralizarse” (Goetschel, 1999, pp. 45-46) . Torres realiza una reseña de la historia de la cárcel de mujeres empezando con la casa de corrección, posteriormente casa del Buen Pastor, luego como parte del Penal García Moreno y finalmente se crea una infraestructura propia en el año 1952 el Centro de Orientación Femenino o cárcel de mujeres Velasco Ibarra regido por el reglamento del Penal García Moreno tal y como se creó para reclusión de varones. En 1978 se pasa de la infraestructura del Velasco Ibarra a la cárcel del Inca que hasta ese entonces era un Centro de Detención Provisional de hombres y mujeres.

La Constitución del Ecuador en el TITULO II DERECHOS- Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, art. 51 reconoce los siguientes derechos a las personas privadas de libertad:

- 1. No ser sometidas a aislamiento como sanción disciplinaria.*

2. *La comunicación y visita de sus familiares y profesionales del derecho.*
3. *Declarar ante una autoridad judicial sobre el trato que haya recibido durante la privación de la libertad.*
4. *Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar su salud integral en los centros de privación de libertad.*
5. *La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas.*
6. *Recibir un tratamiento preferente y especializado en el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, adolescentes, y las personas adultas mayores, enfermas o con discapacidad.*
7. *Contar con medidas de protección para las niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores que estén bajo su cuidado y dependencia.*

### **1.3.5 La rehabilitación social**

Paralelamente al auge económico del desarrollo, hubo un énfasis humanitario en las diferentes esferas del quehacer social, y el castigo punitivo comenzó a tomar otro cariz, se comenzó a hablar de otra manera de responder al delito, ya en la historia la reprehensión y el castigo habían pasado por diferentes etapas (Rodríguez-Magariños, 1997, p. 33).

Considerando que "rehabilitación" es: " La acción de rehabilitar, y rehabilitar es restablecer en su primer estado, en sus derechos, a los que los perdió por una condena jurídica: rehabilitar la memoria de un condenado. *Fig.* Devolver la estimación pública" (García Pelayo y Gross, 1964, p. 884) de acuerdo a esta definición, cuando hablamos de rehabilitación social, el hecho de restablecer los derechos perdidos por una condena jurídica nos pone en el debate el aspecto esencialmente jurídico de las personas privadas de su libertad. Más adelante tenemos "... devolver la estimación pública", esto implica el objetivo final que consiste en la reinserción a la sociedad. La rehabilitación sin duda debe pasar por un proceso integral que considere todas las áreas del individuo que esta privado de su libertad, es así como, entre algunos sinónimos de rehabilitar encontramos: " restablecer, reivindicar, reponer, reinstalar, restituir, reparar, reeducar ,purificar" (Océano, s/a) esto amplía la acción de rehabilitar considerando todas sus

áreas y la satisfacción de sus necesidades, las mismas que se muestran como carencia y potencialidad, siendo esta última un recurso, pues a medida que las necesidades comprometen, motivan y movilizan. (Max-Neff, 1993, pág. 48)

La normativa del CEP y RS art.11, es clara y señala la necesidad de: "sistemas científicos tendientes a su rehabilitación integral", para lograr esto, es pertinente considerar al individuo en todas sus áreas: la biológica, la psicológica, la espiritual y la socio-económica, esta última comprende el desarrollo de habilidades y conocimientos varios, para su subsistencia una vez egrese del centro, he aquí la necesidad de un tratamiento individualizado contemplado en el mismo código art. 13, bajo el régimen progresivo.

Cuando hablamos de rehabilitación de manera general, debemos tener la visión de cuál debió haber sido el estado previo del sujeto que queremos rehabilitar, o cuál debería ser en un futuro, esto es, en una manera general: "el sujeto debe estar apto para desempeñar las funciones que lo llevaran a ser un ser completo y competente para la vida, habilitado para el propósito para el cual fue creado".

La individualización del tratamiento, implica un trato personal con cada uno de las internas determinando las causas que le llevaron a su estado de pérdida de la libertad, y cuáles son sus faltantes para poder aplicar el tratamiento idóneo para su rehabilitación.

Es por lo tanto necesario considerar algunos aspectos acerca de la rehabilitación:

a) Jurídicamente.- La búsqueda de sustitutivos penales a la pena de reclusión, como los arrestos de fin de semana, el trabajo en la comunidad de utilidad social y otras. Así en Argentina existe una figura legal llamada *probation*, (Ricci), suspensión del juicio a prueba, como una alternativa prevista en el Código Penal para evitar condenas de prisión. Con esta institución se le fija a los procesados el cumplimiento de determinadas condiciones (en la mayoría de los casos tareas comunitarias) y si estas son cumplidas se deja sin efecto el juicio, es decir, se extingue la acción penal.

b) Garantía de salud integral para las internas.- De acuerdo al mandato constitucional y tipificado en el Art. 51:4 de la Ley. Queremos hacer énfasis en que comprende la "salud integral" según la Organización Mundial de la Salud, O.M.S: "La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades", por lo tanto un sistema de rehabilitación integral debe contemplar a la persona en su triple constitución: cuerpo, alma y espíritu, y su desarrollo dentro de un contexto social. (Nivel biopsicosocial).

La Acción de protección, Art. 88 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008:

*"La Acción de Protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos, reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración a los derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; [...]"*

Su procedimiento es aparentemente muy sencillo y no se necesitaría de abogados facilitando el acceso al ciudadano común y a grupos de gestión y participación para actuar en favor del cumplimiento de dichos derechos, asentando "precedentes jurídicos" en dichas acciones públicas y particulares que afectan los derechos y el bienestar de las personas y comunidades; los actos de protección pueden servir para una normativa futura más equitativa y justa. Un acto de protección llevado a cabo desde la Fundación Regional de Asesoría de Derechos Humanos, (Villarreal) a favor de Lorena Caicedo, interna, evidenció las falencias del sistema de rehabilitación en cuanto a la salud.

La resolución de la acción de protección citada anteriormente se emitió el 30 de julio del 2009 (Villarreal), y dictamina que: " El Estado tiene el deber de desarrollar un plan que asegure el cumplimiento de las obligaciones de los derechos mediante la elaboración de políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas a la situación, entre ellas, el establecimiento de prioridades que reflejen los derechos protegidos, como en este caso el de la salud."

El Ministerio de Justicia en coordinación con el Ministerio de Salud, deben formular e implementar la política en relación a la asistencia médica, cuidado y entrega de las medicinas, con el carácter gratuito, a las personas privadas de la libertad.

c) El aspecto psicológico juega un papel muy importante en la rehabilitación del individuo, la psicología jurídica y la existencia de una terapia integral, compleja y aplicada de manera individual, son necesarios para lograr el objetivo final que es la reinserción del individuo a la sociedad.

Comprender los fenómenos bio-psico-sociocultural es indispensable para prevenir, educar y realizar un tratamiento adecuado, así lo señala la psicología jurídica cuyo objetivo esencial es preventivo. Refiriéndose a la salud mental el doctor Mensías afirma: (Mensías Pavón, 2005)

*Esta definición de salud mental, ha sido elaborada desde un punto de vista bio-psico-social. Por este motivo es fundamental el conocimiento, por lo menos elemental, de los fenómenos biológicos, psicológicos y socioculturales del sujeto en estudio. Si no entendemos esta afirmación, jamás comprenderemos al hombre y, por lo tanto, no podremos prevenirlo, educarlo y realizar un tratamiento adecuado.*

Una investigación realizada por estudiantes de psicología de la Universidad de San Salvador arroja los siguientes efectos psicológicos producidos por el encarcelamiento: (Castillo, Julio 2011)

*[...] inmadurez emocional, dificultades en su área sexual, estados emocionales de ansiedad, de ira y enojo; agresividad, impulsividad, inadaptación a las normas y valores sociales, paranoidismo, dificultades en expresar su sentir y pensar, dificultades en las relaciones familiares, incertidumbre hacia las actividades laborales..*

d) La satisfacción de sus necesidades básicas, de manera que no vulneren su sobrevivencia, así lo afirma Daniela Palacios estudiante de la facultad de Jurisprudencia de la PUCE: "... es la población quizás, el elemento más importante, pues es obligación del Estado Social de Derecho el satisfacer, o por lo menos proporcionar los medios básicos para satisfacer sus necesidades de vida, las cuales al no verse cubiertas conducen al caos de la sociedad." (Palacios, 2005)

e) El aspecto familiar del individuo, en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, lugar donde se desarrolla nuestra investigación, las personas privadas de su libertad son mujeres y en su mayoría madres. Este fenómeno, tiene un impacto negativo en el desarrollo de sus familias y por lo tanto en la población ecuatoriana si consideramos una doble implicación: la madre privada de su libertad y la de sus hijos que se quedan desprotegidos, con un doble efecto: estado de vulnerabilidad para los hijos, y sentimiento de angustia y culpabilidad para la madre.

## CAPÍTULO II

### CONTEXTO DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO (CRSFQ)

#### 2.1. Introducción

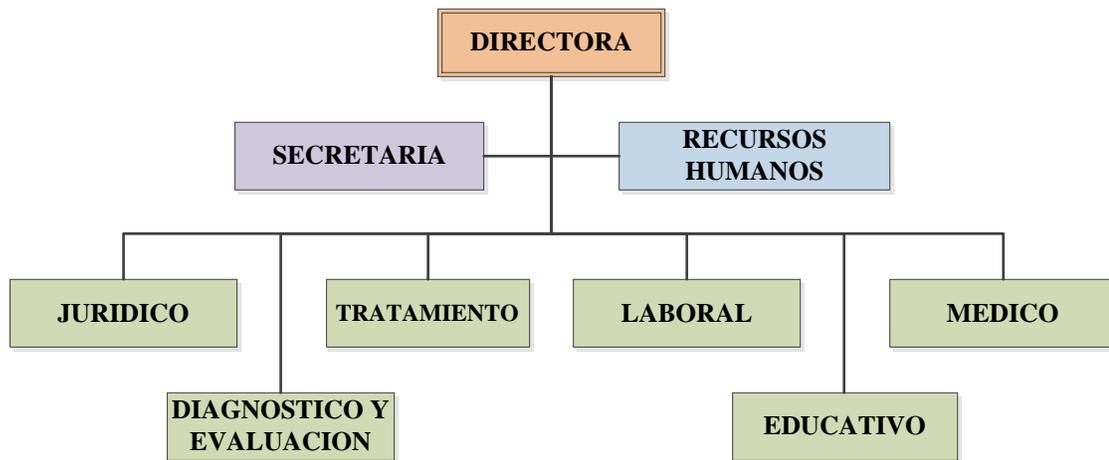
El Centro de Rehabilitación de Mujeres-Quito, se encuentra ubicado al noreste de la ciudad de Quito, sector del Inca, sobre la calle Toronjas. Es una estructura de hormigón adecuada hace veinticinco años aproximadamente, donde funcionaba un convento de monjas. Actualmente se encuentra bastante deteriorada.

En el interior de la infraestructura una vez que se atraviesa sus grandes puertas negras de hierro se encuentran guardias de género masculino, dos o tres miembros de la policía nacional que controlan el ingreso a un primer patio, donde se encuentra las oficinas del área administrativa que funciona en construcciones de un solo nivel, y el acceso a la guardería ;para ingresar al área de tratamiento de las internas, primero se pasa el filtro de seguridad, que consiste en un equipo de guías, quienes registran a toda persona y/o artículos que desean ingresar a dicha área de tratamiento, previa autorización. Los días de visita son los miércoles y domingos dentro del horario establecido, (10:00 am. a 12:00 y de 13:00 a 16:00 pm.) se prohíbe ingresar con teléfonos celulares, gafas, gorras entre otros objetos especificados en una lista que se encuentra en la parte exterior del Centro.

El área de seguridad (tratamiento) consta de dos edificios, con tres pisos cada uno, separados por dos patios interiores. En la planta baja de estos edificios encontramos: la capilla, la cancha deportiva, una área de lavandería y tendederos, la biblioteca y aulas de estudio, peluquería, el taller de costura, las oficinas de los departamento de tratamiento y asistencia social, y el centro médico. En los patios interiores se ubican kioscos o mesas donde las internas tienen venta de comida, comestibles, bazar, etc. de acuerdo a las regulaciones del CRSFQ.

Cada piso alto se divide en dos pabellones, con un total de diez pabellones clasificados en: nuevos, intermedios y antiguos. Se cuenta también con una pequeña unidad de crisis.

Estructura del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito



## 2.2. Funcionamiento del centro

La dirección del CRSFQ se cambiaba frecuentemente en el pasado, debido al carácter político de la asignación, por lo cual la gestión en esta dirección era por tiempo limitado y los resultados no significativos. El Consejo Nacional de Rehabilitación Social es el encargado de nombrar a los directores de los centros y el personal administrativo. La actual directora fue nombrada después de un concurso público de oposición y mérito y su permanencia en dicha dirección será por cuatro años de acuerdo al artículo 5 numeral e del CEP y RS. Tan solo hace tres meses se realizó un cambio general de personal, tanto administrativo como de seguridad, respondiendo a las reformas que se están llevando a cabo por parte del MJDH. Son los/as empleados/as de base, aquellos/as que asumen la responsabilidad del manejo del centro, por lo cual existen ciertas excepciones en la renovación del personal. (Torres A., El encierro femenino en Ecuador, la persistencia del modelo conventual en un contexto de debilidad

institucional., 2005, pág. 18). De acuerdo al CEP y RS, deberían existir 7 líderes en cada área pero actualmente existe una líder o supervisora por departamento.

### **2.2.1 Departamento de diagnóstico y evaluación**

Este departamento es el encargado de recibir y de ubicar a las personas privadas de libertad en los diferentes pabellones; deben elaborar las fichas de ingreso, registrar los datos personales, y llevar el control de: rebaja de penas y/o prelibertad, trámites de traslado, visitas conyugales, trámite de penas único, informes psicológico y social.

“Particularmente, la figura del psicólogo de este departamento ejerce un gran poder en el ordenamiento de la vida del centro debido a las funciones que desempeña.” (Torres A. , El encierro femenino en Ecuador, la persistencia del modelo conventual en un contexto de debilidad institucional., 2005, pág. 19)A pesar de la importancia que representa la presencia de psiquiatras, psicólogos, y trabajadores sociales, el centro no cuenta con un solo psiquiatra ni psicólogo de planta, existe un psiquiatra a nivel provincial. Jorge Núñez, enfatiza la ausencia de psiquiatras como una constante nacional desde el año 2006. (Portero, 2008, p. 217)

### **2.2.2 Departamento de tratamiento**

En esta unidad se trata directamente con la rehabilitación de las internas y se basa en tres áreas fundamentales: la laboral, la educativa y la psicológica. Desde Julio del 2012 se ha hecho énfasis en el programa “Cero ocio”, existe un instructivo el cual busca mantener a las internas activas en su rehabilitación, cuyo control se anota en el expediente individual, cada actividad dentro del centro: laborales, culturales, deportivas, recreacionales, de culto, etc. Con este expediente ellas pueden acceder a aplicar a las "rebajas de pena por méritos", debiendo cumplir con las metas establecidas y completar los requisitos necesarios, incluyendo la visita al psicólogo/a. Cada actividad del centro les suma puntos en total deben obtener 80 puntos. Para aplicar a la prelibertad, necesitan haber cumplido las dos quintas partes de su pena, presentar su expediente de actividades y adicionalmente tener un garante de vivienda y trabajo, y los siguientes documentos: la sentencia ejecutoriada, la instrucción fiscal y un informe de la Judicatura entre otros.

Al buscar los garantes de vivienda y trabajo, los problemas con los que se encuentran las reclusas son la desconfianza y los prejuicios sociales, aquellas que logran conseguir estos requisitos, por lo general obtienen empleo de familiares, o en las empresas para las que han trabajado durante su rehabilitación en los talleres del CRSFQ. Durante el período de prelibertad ellas permanecen de lunes a viernes en el lugar de trabajo-vivienda, y desde el viernes en la tarde deben acudir a las Casas de Confianza que existen en Quito, Guayaquil, y Cuenca, en el resto del país deben regresar al centro de rehabilitación.

El departamento de tratamiento, tiene la responsabilidad de atender las necesidades económicas de las internas, por ejemplo: es responsable de retirar los giros que les envían a las internas extranjeras, y un poder para cobrar el bono solidario. Debe encargarse de todo lo relacionado con los niños: su ingreso y permanencia en el centro, salidas a guarderías y hogares de protección, atención médica (cuando la emergencia lo amerita, hay una clínica cerca del centro donde les dan atención médica en forma gratuita); la coordinación con instituciones que ofrecen programas de becas para hijos de las internas; ayuda esporádica con alimentación y medicinas, especialmente para niños entre cero y dos años. También está encargada de recibir todas las donaciones que llegan al centro para luego distribuir las entre las internas y sus hijos. (Torres A. , El encierro femenino en Ecuador, la persistencia del modelo conventual en un contexto de debilidad institucional., 2005, pág. 20).

*Según lo que afirma el personal del centro, en los pabellones nuevos están ubicadas las personas que tienen cumplida más de la mitad de su condena o que están presas por delitos leves, en los intermedios están las acusadas por delitos de drogas, mientras en los antiguos se sitúan a las personas reincidentes y por delitos de robo o estafa. Sin embargo, la opinión que tienen las internas no es la misma, ellas consideran que a los nuevos e intermedios van quienes tienen más dinero, mejor nivel de instrucción o quienes son extranjeras, mientras que a los antiguos van las mujeres más pobres y de raza negra. (Pontón, 2006)*

Trato de niños/as en el Centro de Rehabilitación:

*Hasta diciembre de 2007, en la cárcel del Inca, la mayoría de mujeres vivía con sus hijos, luego Fundación Marcha Blanca, fundación nacida para luchar por la*

*seguridad ciudadana en el 2005, consideró que ese no era un buen ambiente para los niños y en colaboración con el INNFA, buscó la reubicación de los infantes en sus familiares no presos, así como en instituciones creadas para estos propósitos. (Porteros 2008:94)*

El Centro cuenta con un guardería, cuya adecuación fue donada por la Fundación Ático, donde se atiende durante el día a los niños de, hasta los cuatro años de edad, pasados los cuales, no pueden permanecer en el Centro. La reubicación de los niños no es un trabajo fácil, son vulnerables corriendo el peligro de ser abusados sexualmente por miembros de su propia familia. Según cifras del CRSFQ para el 2012 los pabellones con mayor población infantil son los intermedios y antiguos.

### **2.2.3 Departamento laboral**

Este departamento cuenta con una líder y con una ayudante, que es reclusa. Cuentan con los siguientes cursos de capacitación:

- Cursos de panadería, pastelería, y confección textil, dictados por la Fundación Nueva Alejandría.
- Emprendimiento y diseño en vidrio por el SECAP.
- Cursos de bordado y tejido por una señora que lo ofrece de manera voluntaria.

Con el sector privado se negocia la producción en maquila, principalmente de uniformes para colegios fiscales de la sierra y de la costa, e instituciones como la policía. Los contratos son negociados entre el contratista y las dos jefas del taller, siendo la mediadora la supervisora del departamento laboral, estableciendo los precios a cobrar. El cumplimiento de estos contratos es revisado por la líder del área. En el programa "Hilando para el desarrollo", existen 59 internas que se desenvuelven exitosamente en sus labores. Una de ellas fue aceptada en el programa de prelibertad gracias a la eficiencia demostrada en sus labores y reconocida por uno de los contratistas.

Otros contratos relevantes:

- Por la elaboración de 1200 fundas de regalo, se les paga \$25.
- Por cortar, doblar, y enfundar gasa en cajas de 100 unidades se les paga \$0,65.
- Por los 1000 cromos clasificados y empacados se les paga \$3. Les toma 7hrs. Este trabajo lo realizan de 2 a 3 veces cada año.

Existen 20 jornales a nivel institucional de \$30 mensuales cada uno: 12 en el área de la cocina para la preparación de los alimentos, y los 8 restantes son para el aseo en las áreas de las internas. En el almacén de manualidades, los puestos son rotativos y son pagados por el MJDH. Existe una gran demanda por desempeñar dichos trabajos, debido a la necesidad de comprar sus enseres de limpieza, ropa, comida y otros.

#### **2.2.4 Departamento educativo**

La líder del departamento al momento de realizar el presente documento es una funcionaria con cuatro años de servicio en la institución, su ayudante es una reclusa, y coordina los procesos educativos de las ppls (personas privadas de su libertad) instrucción de nivel primario con la Escuela Hno. Miguel de Febres Cordero y a nivel secundario con el Colegio Manuela Cañizares. Los/as profesores/as del colegio son profesionales externos mientras que los de la escuela son reclusas bachilleres que reciben \$150 al mes y que al igual que los/as docentes de nivel medio son remunerados por el Ministerio de Educación; en total tienen ocho profesores que cumplen 4horas de clase, y 6horas pedagógicas por día; en la actualidad cursan la instrucción secundaria un total de 56internas.

A nivel superior existe un convenio con la Escuela Politécnica del Ejército, ESPE, con capacidad para 30 alumnas, las carreras ofertadas son administración, marketing, turismo, ingeniería comercial y secretaría. Otras carreras que se ofertan son:

- Relaciones Humanas y Motivación.
- Solución de Conflictos.
- Etiqueta y Protocolo.

- Organización de Eventos.
- Salud Ocupacional.
- Primeros Auxilios.
- Computación. (Solo cuatro computadores)

La capacidad de cada curso es muy reducida por falta de infraestructura.

#### **Reclusas del CRSFQ que asisten a clases de primaria y secundaria**

<b>Cursos</b>	<b>Total de estudiantes</b>
<b>3ra. de básico (1 ro. y 2 do y 3ro)</b>	38
<b>5to. de básico (4to. y5to)</b>	16
<b>7mo. de básico (6to. y7mo)</b>	12
<b>8vo.</b>	16
<b>9no.</b>	12
<b>10mo.</b>	7
<b>1ro.de bachillerato</b>	14
<b>2do.de bachillerato</b>	6
<b>3ro. de bachillerato.</b>	1
<b>Total</b>	122

*Fuente: Información proporcionada por el Dpto. Educativo del CRSFQ  
a diciembre del 2012*

### **2.3 Población carcelaria**

Al 14 de diciembre del 2012 el total de población carcelaria en el CRSFQ fue de:

<b>PABELLONES</b>	<b>TOTAL DE RECLUSAS POR PABELLONES</b>
Nuevos	160
Intermedios	195
Antiguos	116
CDP / contraventoras	6
CDP / penal	36
<b>Total</b>	<b>513</b>

*Fuente: Información proporcionada por la Secretaría del CRSFQ*

### **Población carcelaria dividida por pabellones en el CRSFQ**

<b>PABELLONES</b>		<b>NÚMERO CUARTOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>I N T E R M E D I O S</b>	Floresta	16	195	El ingreso cuesta \$30-35
	El Batán	18		El ingreso cuesta de \$30-35.
	Quito Tenis	16		
	El Dorado	18		
	Miraflores	14		Lavandería

N U E V O S	El Bosque	16	160	Lavandería. Ingreso \$47.
	Condado	14		El día de nuestra visita, ellas se prepararon cangrejos para el almuerzo. No tienen agua, son las más organizadas.
	Los Ceibos	16		Lavandería, se pagaba hace 3 años de \$60-90 el ingreso. Se paga actualmente de \$80 a \$300.
A N T I G U O S	Amazonas	20	116	Se puede apreciar el hacinamiento en esta área, de tres a cuatro internas en cada habitación en un espacio de aproximadamente 2 metros por 4, total 8 metros cuadrados.
	Altamira	16 a 18		Ingreso de \$15
C D P	Centro de Detención Provisional		42	Total 42: contraventoras 6 , y por delito 36.
<b>Unidad de Crisis</b>			<b>3</b>	<b>Al momento viven 3 personas que necesitan atención psiquiátrica.</b>

La capacidad del Centro de Rehabilitación Femenino de Quito es de 384 internas, se evidencia un exceso de 129 personas, dando lugar al hacinamiento. El motivo de encarcelamiento corresponde el 77.80% a narcotráfico, y el restante 22.2 % se reparte en delitos a la propiedad y agresión personal, (datos entregados por la secretaría del CRSFQ al 14 de diciembre del 2012).

## 2.4 Actores no institucionales

El Centro recibe la visita regular de grupos eclesiales y laicos que no pertenecen al personal del MJDH, y cuyo trabajo se enfoca principalmente en actividades de capacitación laboral, evangelística, y en tratamientos de restauración interior basados en terapias alternativas.

*Anteriormente un funcionario lamentaba el hecho de que no se coordinaran esfuerzos con estos grupos que vienen de afuera, lo que ocasiona que se desaproveche un recurso humano valioso. Se plantea entonces la posibilidad de que las actividades de estos grupos estén coordinadas con el trabajo del área administrativa del centro. Aunque esta parecería la mejor manera de absorber y aprovechar este conglomerado de grupos para-institucionales que se han convertido en entes esenciales para el funcionamiento del centro, debe tomarse en cuenta que en la mayoría de los casos son intervenciones muy puntuales con intereses que no necesariamente coinciden con los de la administración del centro. (Torres A. , 2005, 26)*

Su labor en mucho ha cubierto campos de rehabilitación que están a cargo del Estado, una vez verificada su eficacia se han convertido en grupos bien valorados por los directores y las mismas reclusas en la cárcel. Sus alcances en la rehabilitación llegan a ser notorios a los ojos de los funcionarios, que evidencian cambios en la conducta y comportamiento de las internas.

También han colaborado ocasionalmente grupos de apoyo al arte, a la danza, al deporte, y la gimnasia que aportan al derecho de recreación de las internas, así como a la interrelación e interculturalidad.

## CAPÍTULO III

### MARCO METODOLÓGICO

Para el marco metodológico se ha escogido una aproximación teórica a la investigación cualitativa por ser abierta y flexible método de investigación inductivo para la producción de conocimientos cualitativos de la realidad social, sabiéndonos parte de la misma. Es importante su atributo de flexibilidad en cuanto se adapta a las diversas realidades que se pueden presentar durante la investigación por tanto la metodología se vuelve versátil. Según Víctor H. Torres, ((Guía de estudio Introducción a la materia: Investigación Social,2012) el método cualitativo de la investigación social: “Establece relaciones específicas entre los sujetos sociales y el conocimiento, entre las teorías y el objeto de estudio, entre las formas de investigar y las formas de exponer, entre el análisis y la interpretación”.

#### 3.1. Diseño de la investigación cualitativa

Considerando las circunstancias del estudio, contamos con los siguientes elementos:

- a) Políticas públicas en proceso de implementación, frente a prácticas y procesos aun no sistematizados en el CRSFQ,
- b) Teorías generadas, y
- c) Un sistema penitenciario en el país, con una evidente invisibilización de actores sociales.

El eje de la investigación es la teoría fundamentada, buscando desarrollar nuevas teorías basadas en los datos empíricos encontrados en la investigación y aplicados al tema y lugar, objetos de nuestra investigación, y entender el fenómeno de rehabilitación integral, y los procesos sociales dentro de la realidad del CRSFQ. También se considera que, así como no se puede reconocer legítima, una sola realidad

social, también las rehabilitaciones sociales tienen un carácter plural, y deben responder a la diversidad de causas de la reclusión de las personas; por eso las políticas públicas deben cobijar y dirigir los programas integrales de rehabilitación y reinserción de las internas dentro de la comunidad.

Se utilizó el diseño narrativo para privilegiar la voz del sujeto, logrando entender su situación en relación al contexto donde vivió su experiencia de vida y en sus propias palabras. Se reconstruyó la secuencia de eventos de manera cronológica, y luego fue narrada describiendo las evidencias disponibles e identificando las categorías y temas emergentes.

El diseño emergente sirvió para la clasificación abierta de las categorías y la conexión entre sí, para construir la teoría. Se recolectaron datos a través de entrevistas abiertas a las diferentes muestras. (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006)

En el presente estudio la unidad de análisis son los grupos humanos que tienen una relación directa con el diseño, aplicación y vivencia del programa nacional de rehabilitación y las leyes y reglamentos que lo rigen. Las muestras para la investigación se centró en las personas con condiciones y características específicas, en lo laboral, según su condición social, y de las personas *ad honorem*, esto es personas que laboran en el CRSFQ, ex reclusas del centro y, algunas señoras que prestan su servicio como voluntarias en el CRSFQ.

### **3.1.1 Técnicas de recolección de datos**

a.-De gabinete: recopilación de las políticas públicas e información generadas por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos para determinar las estrategias de investigación. Tomadas de la página web del Ministerio.

b.-De campo: entrevistas direccionadas a:

- Las personas que habían estado privadas de libertad y salieron libres, tomando en cuenta parámetros socioculturales. Funcionarias del CRSFQ

- Conversaciones individuales y grupales con las voluntarias del CENTI para contrastar información.

### **3.1.2 Acopio y análisis de información documental**

- Categorización, síntesis y edición de resultados de la investigación de campo.
- Revisión parcial y total de avances para analizar el contraste entre las políticas de rehabilitación social y su cumplimiento.
- Verificación de objetivos.
- Conclusiones y recomendaciones.

Las herramientas de investigación que se usaron fueron: la observación, la entrevista, e historias de vida. Se realizaron entrevistas al personal del Centro, y se pudo observar el contexto del mismo a través de una visita dirigida. La posibilidad de recolección de datos para la investigación fue muy escasa; hasta el momento de realizar éste análisis, no se ha recibido contestación afirmativa a nuestra solicitud de autorización para realizar entrevistas a las reclusas por parte del MJDH.

Los datos recopilados por medio de las entrevistas y narraciones, se analizó y clasificó, buscando el significado de los mismos y asociándolos en los siguientes temas:

1. Los que respondían a acciones en contra de la corrupción.
2. Datos sobre el funcionamiento del MJDH.
3. Referente a la capacitación de guías y personal penitenciario. Durante la planificación del trabajo de investigación no se consideró relevante el trabajo de los guías penitenciarios pero durante la inmersión en el campo se constató que el grado de cercanía a las reclusas los/las colocaba en un lugar estratégico dentro de la rehabilitación de mujeres, por ello se identificó en los datos todos los

patrones que señalaban características y funciones de los guías así como sugerencias para este grupo de trabajadores.

4. El trabajo de actores sociales y voluntarios; la información relacionada al control de estos grupos, como sus limitaciones y alcances en la rehabilitación de las mujeres del CRSFQ.

5. Finalmente se encontró que los datos relataban información importante respecto a cómo se está delineando las reformas del sistema de rehabilitación social que está realizando el gobierno.

Durante la codificación , de los datos se detalló características, de tal modo que se diferencien entre sí y se asignen códigos a manera de siglas, posteriormente se identificó características similares aunque no iguales de los códigos para agruparlos en categorías usando la hoja de cálculo Excel y anotando a manera de comentarios el porqué un código se asignaba a una categoría y no a otra.. De esta manera los datos se transformaron en información importante, se convirtieron en los cinco temas en los cuales se enfocó la propuesta de política pública que presenta este estudio, y dan las pautas sobre otras problemáticas dentro del CRSFQ y del sistema de rehabilitación en el país. (Ver anexo 5. Primer Nivel de Análisis: Codificación o categorización de datos recopilados de las entrevistas)

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA REHABILITACION SOCIAL**

La investigación realizada sobre las políticas públicas para la rehabilitación y reinserción social, y su aplicación en el CRSFQ, nos ha permitido evaluar la aplicación de las penas tendientes a la rehabilitación integral de las internas, en el mencionado Centro, como también las políticas planteadas por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, MJDH, quien en Diciembre 16 del 2010, mediante decreto 585 asumió la dirección del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, organismo encargado de determinar la política penitenciaria, cuya misión es la adecuada administración de los centros de rehabilitación social con el fin de obtener la rehabilitación integral de los internos y. (CEP y RS, Art. 2).

La visión del MJDH lee: "Velar por el acceso a una justicia oportuna, independiente y de calidad, promover la paz social, la plena vigencia de los Derechos Humanos, la regulación y el libre ejercicio de Cultos, mejorar la rehabilitación y reinserción social[...]", y para su fiel cumplimiento, debe lograr entre otros, el siguiente objetivo estratégico: "Promover e implantar políticas de atención integral para personas privadas de la libertad y adolescentes infractores, brindar las condiciones funcionales de infraestructura y coordinar la generación de información que permitan propiciar una efectiva organización del Sistema de Rehabilitación y Reinserción Social."

El MJDH, ha enfocado la política penitenciaria, en dos áreas específicas, éstas son: la infraestructura. y la seguridad.

a) La infraestructura.- durante el período de análisis se reflejan en la construcción parcial de la nueva penitenciaría en Guayaquil, tendiente a facilitar la aplicación del régimen penitenciario por medio del sistema progresivo. En esta obra se ha invertido un total de \$51 millones (de los \$140 millones presupuestados).

b) La seguridad.- mediante la capacitación de guías penitenciarios, incrementando la eficacia y eficiencia de los servicios prestados por los mismos. Para la formación, capacitación e integración de guías y personal administrativo de los CRS, se implementó la Escuela Penitenciaria, la misma que ha beneficiado a un total de 2292 guías penitenciarios. (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos) Anexo 14.

#### **4.1 Diagnóstico del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito**

Para comprender la situación del CRSFQ, retomaremos sus orígenes que datan del gobierno de García Moreno cuando la reclusión femenina era necesaria para restaurar la moral de la mujer .( Cfr. supra p.43).

El edificio actual, anteriormente era un Centro de Detención Provisional de hombres y mujeres" (Cfr. supra p.45), actualmente tiene una capacidad de 384 internas, inferior a la demanda que experimenta en el presente; sufre de falta de agua y necesita ser remodelado y ampliado; más aún, es necesario una división de las personas ahí recluidas, de acuerdo al código, en los diferentes grados de peligrosidad: alta, mediana, o baja, como también la separación de aquellas aún no sentenciadas.

El actual estado de hacinamiento se debe en gran manera al estipendio de droga, personas que cedieron a la atracción que ejerce sobre ellas los ofrecimientos de mejores ingresos, hechos por la mafia de la droga, nacional e internacional, y que en algunos casos son víctimas de engaño, según entrevistas realizadas a ex reclusas. Se añade además que el contexto de vida en el Centro, no se diferencia de aquel de donde salieron: lúgubre, lleno de chantaje y la apremiante necesidad de dinero y ocupación remunerada.

Nuestro país es un puente para el tráfico de droga; he aquí que el 47% de los recluidos en las cárceles del Ecuador proceden del tráfico indebido de drogas. Si damos una mirada al interior del CRSFQ son decenas de mujeres extranjeras traídas al Ecuador con diferentes pretextos: de trabajo, de placer, romance, pequeñas mentiras, que se convierten en sus prisiones, lejos de sus fronteras y hogares. Pasan por un estado de abandono, añoranza de su familia, además, de problemas económicos ya que no todas

ellas reciben mensualidades de su gobierno desmintiendo la idea generalizada que toda extranjera en prisión tiene asegurada su subsistencia económica. Se recoge también de testimonios de ellas, que en contadas ocasiones, han solicitado medicación en el centro médico de la cárcel y se la han negado con el argumento de que ellas si tienen dinero para adquirirlo. (El recurso de extradición no siempre se puede realizar, debido a la ausencia de convenios con algunos países).

#### **4.1.1 FODA del CRSFQ**

Su mayor fortaleza, la encontramos en la institucionalidad del Sistema Penitenciario representada por el MJDH, cuenta con la asignación de competencias delegadas por el Presidente de la República y la consecuente asignación de fondos para el cumplimiento de las políticas y ejecución de sus funciones.

También consideramos que dentro de los objetivos de modernización de los centros de rehabilitación en el país, se ha dado un fuerte énfasis a la seguridad como lo mencionamos en los literales a y b (Cfr. supra p, 60,61). (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos).

Entre las oportunidades con que cuenta el CRSFQ tenemos a los actores sociales, las fundaciones, las iglesias entre otros. El control a estos grupos se basa en la revisión de su plan anual y el cumplimiento del objetivo de rehabilitar. Son las mismas reclusas, quienes han solicitado que se les autorice la entrada, esto ha pasado especialmente con los grupos religiosos, llegando a ser reconocidos aún por la Asamblea Nacional del Ecuador. (cfr. infra, Anexo 9). Entre estos grupos se encuentran las voluntarias del Centro Ecuatoriano de Teoterapia Integral, ( iglesia cristiana) que ofrecen a las reclusas una terapia basada en la recuperación del autoestima, la identidad y la valía, en el reencuentro con el dador de la vida. El eje motivador de esta terapia, consiste en el amor de Dios como fuente de restauración y esperanza. Esta terapia, se considera una oportunidad como herramienta de rehabilitación, en cuanto ha demostrado tener resultados de rehabilitación exitosos, y se ha convertido en una alternativa de terapia para las reclusas que la han aceptado. Gracias al derecho al libre culto, han podido

continuar estos grupos trabajando en el Centro, son muchas las historias de mujeres que han salido de la prisión rehabilitadas y con una actitud diferente hacia la vida.

Este grupo de actoras sociales, en la actualidad se encuentran planificando un proyecto para la creación de aldeas comunitarias, es un programa piloto para la rehabilitación efectiva de las internas que adquieren la prelibertad y no tienen ni vivienda ni trabajo. También se han estado trabajando en la conformación de un equipo, que evidencie el progreso del tratamiento. Se utilizará diferentes componentes y la participación de instituciones públicas y privadas.

Entre las debilidades del Centro podemos numerar las siguientes:

1.- La corrupción, un mal generalizado en las instituciones del cuál no se libra el CRSFQ, así lo han manifestado los mismos funcionarios del Estado, en cuanto han considerado "un proceso de saneamiento de la corrupción" con controles rigurosos. Hasta ahora se conoce del uso de drogas dentro del CRSFQ, y la pregunta sigue sin respuesta, ¿quién podrá parar esto?.

2.- La insuficiente e ineficaz defensa pública, los procesos penales toman demasiado tiempo, y la demora tienen relación por la suspensión, dilatación y cancelación de las audiencias; situación notoria en los casos de reclusas que viendo la demora del proceso han tenido que contratar abogados privados, sumándose así, más males a su ya precaria condición, muchas de ellas acudiendo a chulqueros para pagar las onerosas cuentas de los profesionales de la ley, que si logran salir en libertad, lejos de salir rehabilitadas, salen endeudadas, (préstamos efectuados para pagar a los abogados) y esto se convierte en una carga agobiante derivada de la deuda por pagar.

3.-La ausencia de un tratamiento individualizado para las internas, que de acuerdo a la normativa señalada en el CEP y RS Art. 13 numeral a. Reconociendo la necesidad de un trato individualizado, cabe señalar que son los guías aquellos empleados que pudieran tener mayor influencia sobre las reclusas, esta proximidad se debe transformar en lo que el naciente nuevo modelo de rehabilitación llama "agentes de rehabilitación" y

dar un giro al inconveniente actual. Dentro de los nuevos guías graduados, no se ha manifestado un cambio al respecto.

4.-La falta de psicólogos y psiquiatras, para dar el tratamiento individualizado.

5-La falta de control y ayuda a los hijos menores de edad, y/o incapacitados de las reclusas.

6-La inexistente gestión del Consejo Nacional de Rehabilitación para viabilizar la obtención de oportunidades laborales para las internas en pre-libertad y en proceso de libertad. El mayor obstáculo que encuentran al salir, es obtener una plaza de trabajo. Se conoce que organismos no gubernamentales han suplido, en cierto grado, esta necesidad, existiendo al momento una gran demanda. La dificultad para conseguir trabajos estables y remunerados acorde con lo establecido en la ley, las lleva a muchas a reincidir en el delito una vez que han sido liberadas y vuelven a prisión generando patrones que se repiten no solo en ellas pero también en sus hijos y estos si nacen en la cárcel al salir crecen en las calles al igual que sus hermanos mayores.

7. Se han dado casos de relaciones sentimentales de los guías hombres con las reclusas así como casos de trata de personas dentro de la cárcel. Esto denota que el trabajo de quienes controlan las celdas al interior es deficiente y necesita una solución integral que cubra la necesidad de seguridad tanto al interior de la cárcel como la vida digna de los empleados penitenciarios que permanecen allí por largos períodos en condiciones precarias.

Las amenazas de la rehabilitación son:

El estigma social hacia el reo/a por parte de la sociedad. La desidia del sistema judicial, al permitir la corrupción, dilatar las audiencias, demorar el proceso. La falta de políticas socioeconómicas en el país para garantizar un trabajo digno a las personas en prelibertad y en libertad después de cumplir su condena. La ley de migración al haber abierto las fronteras a todo los habitantes del mundo y con ello la oportunidad para " una negociación jugosa" existiendo una sinergia entre ésta ley y el empleo de mulas, que en muchos casos son víctimas de engaño. La ausencia de servicios públicos eficaces y

eficientes, en especial los referentes a la salud, tanto para las reclusas como para sus familiares en estado de vulnerabilidad. Todo lo anterior amenaza el propósito del sistema de rehabilitación, que es la reinserción de las personas privadas de su libertad a la sociedad.

Un ejemplo: la reclusa NN., tuvo que afrontar una situación difícil cuando su único hijo sufrió un accidente y fue ingresado al hospital Eugenio Espejo; la medicina que debía suministrar al hijo tenía un costo sumamente alto y al no tener de donde pagarla, decidió regresar a traficar con la droga, droga al no contaba con los recursos necesarios para la medicina de su hijo. Hoy, está pagando la pena con la privación de su libertad, y su hijo abandonado, y en estado vulnerable. Por lo tanto, las circunstancias desfavorables y falta de garantías para un buen vivir, terminan afectando, no solo a las reclusas, sino a las familias, esto es de manera especial a sus hijos dependientes; algunas de ellas se han suicidado dentro de la cárcel o se han dejado morir bajo la depresión y la desesperanza, y, la mayoría de ellas están tras las rejas sin poder cumplir con su mayor anhelo: cuidar, proteger y sustentar la vida de sus hijos.

#### **4.2 Enfoques pertinentes en el sistema de rehabilitación**

Durante la investigación se identificó los siguientes enfoques dentro del CEP y RS, como las posibles razones por las cuales no se ha implementado en el CRSFQ:

1. Enfoque Integral, (Art.10) : la imposición de penas y el tratamiento deben ser individualizados además el ciclo de rehabilitación termina con la asistencia para los liberados (Art.48). Este enfoque en la política no se aplica por el hacinamiento de internas y la falta de profesionales.
2. Enfoque en los Derechos Humanos: las internas tienen derecho a impugnar en cuanto a la evaluación que se realice de su progreso ante los jueces de garantías penitenciarias (Art.44). Este enfoque en la política no se aplica por falta de funcionarios de la Defensoría Pública y la falta de interés de incrementar los servicios de manera responsable y justa.

3. Enfoque interdisciplinario e interinstitucional (Art.4): por el que, el Consejo Nacional de Rehabilitación Social está integrado por miembros del Ministerio de Salud, Trabajo, Educación y el Defensor del Pueblo, el MIES. Este enfoque, encaminado a satisfacer las necesidades y servicios elementales, como es la salud, la educación de las internas, el bienestar de las reclusas y protección de sus hijos menores de edad, gestiones correspondientes a dichas carteras de Estado.

Únicamente en el campo de educación, existen programas de educación primaria, secundaria y superior, que por falta de infraestructura no hay capacidad para todas las potenciales estudiantes. En lo laboral se replica el escenario, insuficiencia de trabajos remunerados para cubrir la demanda, hace falta espacio físico, promociones e insumos.

4. Enfoque sistémico: los Art.5 y Art.17 señalan que los Centros de Rehabilitación dependen de la DNRS, y ésta del CNRS; sin embargo, con decreto 585 el Presidente Rafael Correa resuelve fusionar por absorción la DNRS y la Unidad Transitoria de Gestión Emergente, (ésta creada durante la declaración de emergencia en el 2008), al MJDH, cuyo ministro titular dirige el CNRS con voto dirimente. Es evidente la centralización de la dirección de los CRS en el ministerio, respondiendo a un enfoque de arriba hacia abajo, permitiendo la impermeabilización de todo el sistema en la etapa de reforma; esta situación limita en gran manera la intervención interinstitucional, interdisciplinaria, la de sectores académicos y de los actores sociales, alejándolos del aparataje estatal.

5. Enfoque social, bio-psicológico, laboral y disciplinario de la rehabilitación social. (Art.15 y 16), por la falta de personal no se imparte a toda la población carcelaria. 6. Enfoque del Sistema Progresivo en la rehabilitación. La rehabilitación supone un control continuo de los avances y progresión en el proceso rehabilitador de las internas, lamentablemente no se benefician todas por la falta de personal.

### **4.3 Propuestas para la nueva política penitenciaria**

Para que el Estado logre ser eficaz en la aplicación de la naciente política penitenciaria en lo referente a la rehabilitación integral de las internas, se sugiere que ésta parta de procesos de participación ciudadana, simples, consensuados y con enfoques interdisciplinarios y complejos, recogiendo los aportes de los actores institucionales y civiles involucrados en el sistema, con mayor estabilidad y permanencia, sistematizando sus experiencias, sacando lo mejor de ello.

La participación ciudadana garantizada en el art. 95 de la Constitución del Ecuador, toma como premisas: primero la necesidad del ser humano de servir, y segundo la sensibilización de la sociedad hacia un fenómeno que afecta a la colectividad, debiendo erradicarse la indiferencia e individualismo y mirar hacia lo que está sucediendo en nuestro entorno.

Hemos mencionado anteriormente, la pertinencia de las voluntarias dentro del sistema de rehabilitación; quienes durante su trayectoria en el Centro del Inca, han cubierto una necesidad básica de afecto y comprensión en las mujeres reclusas, levantando su autoestima y valía, como también coadyuvando en sus necesidades, desde hace nueve años dentro de la cárcel, favoreciendo a través de sus enseñanzas, de la empatía y del afecto brindado, una nueva forma de entender los procesos sociales, y coautoras en una nueva perspectiva: ser mujeres! ser madres! dando esperanzas para sus familias.

De igual manera se sugiere estrechar el compromiso de los funcionarios penitenciarios con la misión del sistema de rehabilitación social, que como mencionó Villanueva (Villanueva, 1993) al fin y al cabo son ellos quienes van a aplicar o no de manera cabal la política penitenciaria.

Es imperioso que los procesos de cambio sean de abajo hacia arriba, desde la base social: reclusas, voluntarias, ciudadanos académicos funcionarios/as y profesionales con mística de servicio y justicia; determinando las diferentes alternativas y métodos de

aplicación, para implementar un programa integral con su consecuente y oportuna sistematización, retroalimentación y evaluación periódica.

Una política que parta desde un Estado garante de los derechos, que implemente mecanismos de inserción laboral a través de aliados estratégicos, (pudiendo ser las mismas empresas estatales) estableciendo un porcentaje de plazas para los/las internos/as en pre-liberta, libertad provisional y ex internas/os, los cuales deben cumplir los requisitos pertinentes como: una excelente conducta y la instrucción necesaria para ejecutar el cargo asignado de acuerdo a su preparación; un modelo de política que puede ser similar al que actualmente se dispone para la contratación de gente con capacidades especiales.

Cabe señalar que las reclusas han perdido su derecho a la libertad pero no el de expresarse, enfatizamos la necesidad de hacer audible su voz a través de programas desarrollados desde el campo académico en carreras afines a la rehabilitación como son la psicología, la jurídica, la gestión para el desarrollo, y otros cuerpos colegiales, como también, a través de un sistema de justicia que responda a sus necesidades como ciudadanas del mundo.

El enfoque de género, debe recogerse en la política pública penitenciaria en aspectos como: procedimientos legales, metodología de rehabilitación, el empoderamiento de sus derechos, viabilidad de recursos ( ya sea desde el Estado, como es el bono, para el mantenimiento de sus hijos) y facilitar la representación de sus derechos ante las instancias públicas y políticas, dando acceso a los organismos de derechos humanos: CIDH, la CEDHU y la INREDH. (Comisión Internacional de Derechos Humanos, Comisión Ecueménica de Derechos Humanos, y la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos respectivamente.

Nuevos enfoques propuestos:

- 1) La rehabilitación integral.- Si solo se toma en cuenta la necesidad de libertad de la reclusa para motivarle a adquirir destrezas que le ayuden en el ámbito laboral fuera de prisión, si aún no existe en ellas la actitud y compromiso personal necesario para

enfocarse en su rehabilitación, por tanto se determina fundamental que la rehabilitación intervenga también en el área psicológica y emocional, evidenciándose casos de reclusas que pierden la motivación existencial.

2) Un enfoque importante son los procesos intrafamiliares.- El sistema rehabilitador es un proceso netamente social, en cuanto busca que las personas en conflictos, tanto interior como familiar, con la sociedad y la ley, puedan mediante un tratamiento personalizado, obtener su restauración y consecuente reinserción en la sociedad.

3) La participación de los actores civiles, debe ser impulsada a través del Consejo de Participación Ciudadana; un funcionario de la Unidad de Reformas Penitenciarias señaló que los Centros de Rehabilitación deben ser parte de la sociedad y no estar excluida de ella, considerando que la sociedad se compone por individuos, que comparten una estructura social en un contexto geográfico y cultural específico la intervención de personas sensibilizadas con su situación penal se vuelve un vínculo generador de esperanzas dentro de las cuatro paredes de la prisión, mirando hacia un mejor futuro. Proponemos firmemente que la sociedad debe ser educada respecto de este fenómeno social la delincuencia, sus causas y efectos así como su prevención, efectos no solo en la sociedad en su conglomerado pero también en el recluso de manera personal, sin tintes emotivos, pero con la plena certidumbre de que cada individuo se forma y define partiendo de su contexto social. Si los reclusos son el producto de una sociedad con diversas carencias, es ésta misma la que debe evolucionar hacia una comprensión de estas necesidades y proponer respuestas sistémicas y efectivas.

Creemos pertinente la vinculación de la sociedad al proceso de rehabilitación de personas privadas de libertad a través de mecanismos de participación como el voluntariado. La vinculación de estudiantes con carreras afines a las necesidades de la población penitenciaria como abogacía, psicología y medicina entre otras, se da en cierta medida, pero debería ponerse más énfasis y regularlo como política penitenciaria.

4) La teoría de la institucionalización del enfoque de género aporta lo siguiente:

- La mayoría de mujeres privadas de su libertad son madres, no necesariamente tienen cónyuge, y tienen bajo su cuidado uno o más hijos, los mismos, una vez que ellas son retenidas, sufren abandono, desprotección física, emocional y económica, y en ellas una ansiedad y depresión ante no poder satisfacer las necesidades de sus hijos.
- La existencia de organismos como el otrora INNFA, (hoy ha asumido parte de sus funciones el MIES) para protección de menores; y la Defensoría Pública, deben dar un servicio eficaz, los primeros para contribuir al cuidado y desarrollo de los niños y la segunda garantizar el derecho a la defensa.
- La equidad de género que se concibe no como la jerarquización de la mujer por encima del hombre sino todo lo contrario la generación de condiciones de igualdad en las relaciones de poder entre todos los individuos de forma tal que la sociedad brinde las mismas oportunidades tanto a hombres como mujeres y se visibilice y apoye su contribución a la sociedad se concluye que: el Estado como garante de los derechos de todos los ciudadanos tiene un rol que debe ejercer en función del cuidado de los hijos de las privadas de libertad haciendo uso del presupuesto anual para generar programas y proyectos que sostengan la vinculación de la privada de libertad, con su responsabilidad de cabeza de hogar. Determínese también que la necesidad de subsistencia de las familias cuyo jefe de hogar es una mujer recluida en prisión, requiere de una fuente estable de recursos económicos a través de un trabajo legal, que contribuya a su rehabilitación, como ente productivo para la sociedad. Considerando que el único derecho que le ha sido quitado es el de la libertad.

## CONCLUSIONES

Para alcanzar los objetivos básicos de la política penitenciaria determinada por el gobierno, que abarca el período 2007/ 2013, la implementación debería haber sido, la ejecución realista y eficiente de la misma, de acuerdo con las condiciones del contexto local, (Villanueva, 1993)

Consideramos que se ha inclinado la balanza de las obras de infraestructura realizadas en el período, de ese modo, el énfasis demostrado en la penitenciaría de Guayaquil, hace un gran contraste con la casi nula intervención en la infraestructura del CRSFQ, que no ha recibido el beneficio de la política, ni se ha tomado en cuenta el enfoque de equidad de género; por lo que consideramos imperiosa la necesidad de trabajar de manera que sin dejar de hacer lo uno, se pueda hacer lo otro, descentralizando las funciones: Art 202 inciso b, (Constitución del Ecuador 2008) lee: "Los centros de privación de libertad podrán ser administrados por los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley", así se podrá optimizar el presupuesto en una relación coste/ beneficio/tiempo.

Es necesario una evaluación en la implementación de las políticas en variables como: normas y objetivos de la política, los recursos, la comunicación entre organizaciones, junto con las actividades de inducción, las características de los responsables, el entorno económico, social y político que afecta la jurisdicción u organización responsable de la implementación y las actitudes de los encargados frente a la ejecución de las decisiones políticas. (Villanueva, 1993:141)

Las conclusiones obtenidas luego de nuestro análisis las hemos incluido en las siguientes matrices (Anexos 15, 16 y 17):

- Matriz de los diferentes enfoques considerados en la formulación de las políticas para rehabilitación.

- Matriz de indicadores de los instrumentos de las políticas públicas para la rehabilitación y reinserción social.
- Matriz de los efectos y logros de las políticas públicas dirigidas a las reclusas del CRSFQ.

La investigación en el CRSFQ ha sensibilizado nuestro ser, nos conmueve la situación por la que pasan las mujeres reclusas del Centro y nos identificamos con ellas como madres, esposas e hijas; al considerarlas como seres sin esperanzas, angustiadas e imposibilitadas de proteger y proveer a sus hijos, ante esta realidad, solo nos resta asumir el compromiso que coadyuve a abrir el camino que las llevará a la verdadera libertad, en Jesucristo.

"...y conoceréis la verdad, y la verdad os hará libres". San Juan 8:32

## LISTA DE REFERENCIAS

- Arocena, J. (2001). "Globalización, integración y desarrollo local." Apuntes para la elaboración de un marco conceptual "Sociedad". (ILADES, Ed.) *Persona y Sociedad*, 1-13.
- Bock, G., & Thane, P. (1996). "Maternidad y políticas de género. La mujer en los estados de bienestar europeos, 1880-1950". (Gisela Bock y Pat Thane(Editores), Ed., & t. o. Traducción de Jerónima García Bonafé, Trans.) Madrid, -España : Ediciones Cátedra, S.A.
- Boisier, S. (2001). *Desarrollo ( Local): ¿De qué estamos hablando?* Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 30(090), 27-40.
- Cabanellas, G. (1978). La introducción al Tratado de los delitos y de las penas. In C. Bonesana, & F. Rodriguez Magariños (Ed.), *Tratados de los delitos y de las penas*,. Buenos Aires: Ed. Heliasta. Retrieved Octubre 31, 2012, from <http://ocw.innova.uned.es/ocwuniversia/derecho-constitucional/derechos-de-los-reclusos/pdf/ESTUDIO0.pdf>
- Castillo, O. &. (Julio 2011). *Efectos psicológicos del encarcelamiento presentes al momento de reinserción del proceso de rehabilitación social en hombres privados de libertad*. Artículo que resume su trabajo de grado para optar a la licenciatura en psicología, Universidad de El Salvador, El Salvador, El Salvador. Retrieved 2011, from Recuperado de [http://psicologiajuridica.org/archives/663](http://Recuperado de http://psicologiajuridica.org/archives/663).
- Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social Ley No. 95 Título III del Sistema y Régimen Penitenciario*. . (Última actualización junio 2011). Quito. *Constitución del Ecuador 2008*. (n.d.).
- Defensoría Pública. (2012). *8080/defensoria/defensoria-publica/2012-08-14-21-43-47/funciones-de-la-defensoria-publica*. Retrieved from [www.1.defensoria.gob.ec](http://www.1.defensoria.gob.ec)
- (1986). Desarrollo a escala humana. In M. Max Neef, & E. Nordan-Comunidad (Ed.), *Development dialogue* (pp. 14-37). Montevideo Uruguay: Traducciones hechas por Soledad Domínguez y nuevos agregados del autor, 1.993. Retrieved Octubre 30, 2012, from Desarrollo a escala humana: [http://www.max-neef.cl/download/Max-Neef\\_Desarrollo\\_a\\_escal\\_a\\_humana.pdf](http://www.max-neef.cl/download/Max-Neef_Desarrollo_a_escal_a_humana.pdf)
- Dourojeanni, . A. (2000). Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable..División de Recursos Naturales e Infraestructura. *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable* (p. 36). Santiago de Chile: CEPAL ECLAC Naciones Unidas.
- Edwards, Sandra G. Youngers, Coletta A. (2010). *Informe sobre Ecuador. Reforma sobre Legislación de Drogas en Ecuador:Generando Impulso para un Enfoque más efectivo, Balanceado y Realista*. WOLA. Retrieved from

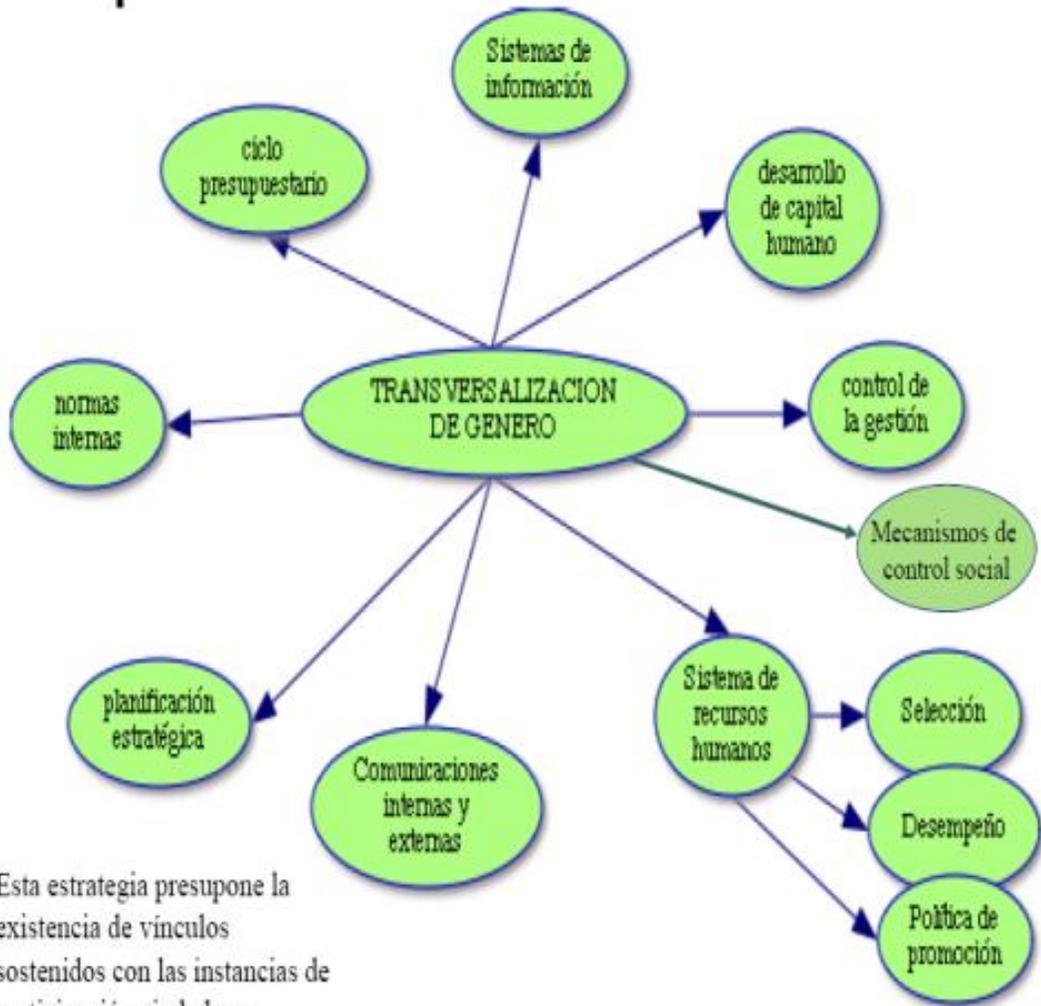
- www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/Informes%20alternativos/Ecuador-informeWOLA.pdf
- Foucault, M. (1975). *Vigilar y Castigar, nacimiento de la prisión*. París: Siglo XXI.
- García Pelayo y Gross, R. (1964). *Pequeño Larousse Ilustrado*. París: Ediciones Larousse.
- García Valdés, C. (1997,). *Historia de la prisión'teorías economistas, crítica: curso de doctorado*. Curso de doctorado. Retrieved Octubre 31, 2012, from <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=868147> y en <http://ocw.innova.uned.es/ocwuniversia/derecho-constitucional/derechos-de-los-reclusos/pdf/ESTUDIO0.pdf>
- García, P. A. (2008). *Gestión del Conocimiento para la Equidad de Género en Latinoamérica y El Caribe*. . San Salvador: Proyecto Regional de PNUD América Latina Genera.
- Goetschel, A. M. (1999). *Estudio de Género y de la Cultura.Coordinadora Docente*. Amsterdam, Holanda: Universidad de Amsterdam. Retrieved from docencia, perfil Ana María Goetschel.
- Gómez, J. J. (2010). *El ciclo de las políticas públicas*. Antigua Guatemala: NNUU, División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos.Comisión económica para América Latina y el Caribe. Retrieved from [http://www.eclac.org/ddsah/noticias/paginas/6/40846/el\\_ciclo\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Gomez\\_CEPAL.pdf](http://www.eclac.org/ddsah/noticias/paginas/6/40846/el_ciclo_de_las_politicas_publicas_Gomez_CEPAL.pdf)
- Hernández Sampieri, . R., Fernández Collado, . C., & Baptista Lucio, . P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México: MacGraw Hill Interamericana Editores S.A.
- Hernández, V. (1998). *Dimensiones Teóricas sobre las Políticas Públicas*. Quito: FEUCE, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <http://www.senplades.gob.ec/web/18607/plan-nacional-para-el-buen-vivir-2009-2013>. (n.d.).
- Jácome, E. (2009). *Derecho Penitenciario y Soluciones a la Rehabilitación Social, Acorde a los Derechos Humanos en el Ecuador*. (1ra. ed.). Quito, Ecuador: Editorial Universitaria.
- Jara, C. J. (2006). *El Desarrollo que tenemos no es el Desarrollo que queremos. Otro Desarrollo Social es Posible*. Quito: Taller spbre una Agenda Consensuada sobre Políticas sociales.
- Justicia & Derechos*. (2010, Junio). Retrieved from Boletin 01: [http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1\\_Justiciay\\_Derechos01.pdf](http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1_Justiciay_Derechos01.pdf)
- Kon Gorozabel, P. (2002). *“Incidencias de las reformas al código*. Retrieved from <http://search.conduit.com/results.aspx?q=KON++GROZABEL%2C+Patricio++INCIDENCIA+DE+LAS+REFORMAS+AL+CODIGO+PENAL+EN+LA+INFR+AESTRUCTURA+DE+LOS+ORGANOS+JURISDICCIONALES+Y+DEL+SI+STEMA+PENITENCIARIO.+TESIS+PRESENTADA+COMO+REQUISITO+PARA+OPTAR+AL+TITULO+DE+MASTE>
- Kraft, M., & Furlong, S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives* (2nd. ed.). (CQ Press, Ed.) Washington, DC. Retrieved from . [http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas](http://es.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas))

- LA BIBLIA*,. (Revisión de 1960,). (A. v. (1602), Trans.) Nashville, Tennessee: Broadman & Holman Publishers.
- (1960). *La Santa Biblia*. Nashville, Tennessee: Broadman & Holman Publishers.
- Larenas, R. (2003). *"Guía Metodológica de asistencia técnica a procesos de descentralización"*. Quito: "Cooperación Técnica Alemana GRZ.
- Levy, C. (1996). *El Proceso de Institucionalizar Género en las Políticas y la Planificación: "La Malla de Institucionalización"*.
- Magariños- Rodríguez, F. (1997). *Historia de la prisión*. OCW universia. ocw.innova.uned.es. Retrieved Octubre 31, 2012, from dialne, unirioja.es: <http://ocw.innova.uned.es/ocwuniversia/derecho-constitucional/derechos-de-los-reclusos/pdf/ESTUDIO0.pdf>
- Mensías Pavón, F. (2005, Noviembre Jueves, 24 09:43 ). *La Psicología Jurídica y sus Métodos de investigación*. (R. Judicial, Ed.) Retrieved from [http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3571:la-psicologiaiacutea-juraiacutedica-y-sus-maeacutetdos-de-investigacioacuten&catid=53:psicologia-juridica&Itemid=420](http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3571:la-psicologiaiacutea-juraiacutedica-y-sus-maeacutetdos-de-investigacioacuten&catid=53:psicologia-juridica&Itemid=420)
- Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos. (2010, Junio). Retrieved from [http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1\\_Justiciay\\_Derechos01.pdf](http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/1_Justiciay_Derechos01.pdf)
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos*. (n.d.). Retrieved from <http://www.justicihttp://www.justicia.gob.ec/capacitacion-a-guias-penitenciarios/e> seleccionó a 560 aspirantes que ingresarán al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia
- Morin, E. (2001). *La aventura desconocida, en el viejo topo*. In M. O. Hernán, *Paradigmas clásicos y emergentes sobre el desarrollo: La historia, los retos y las realidades*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Océano, G. e. (s/a). *Diccionario Océano de Sinónimos y Antónimos*. Barcelona: EDICIONES OCÉANO S.A.
- Palacios, D. (2005, Noviembre 24). *Rehabilitación social y régimen penitenciario*. *Derecho Ecuador, revista judicial*. artículo(Jueves, 24 de Noviembre de 2005 09:36 Última actualización el Martes, 25 de Marzo de 2008 20:11). Retrieved from Última actualización el Martes, 25 de marzo de 2008, 20:11 [http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3323:rehabilitacion-social-y-regimen-penitenciario&catid=50:derecho-penal&Itemid=420](http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3323:rehabilitacion-social-y-regimen-penitenciario&catid=50:derecho-penal&Itemid=420)
- Parte Alta Ecuador*. (2012). Retrieved Octubre 23 a las 7:18pm, 2012, from [www.partealta.ec/portada/archivo/12924-el-sistema-penitenciario-de-la-reclusion-penal-a-la-rehabilitacion-social](http://www.partealta.ec/portada/archivo/12924-el-sistema-penitenciario-de-la-reclusion-penal-a-la-rehabilitacion-social)
- Pontón, J. (2006). *Mujeres que cruzaron la línea: Vida cotidiana en el encierro*. A. Retrieved from Tomado de: [http://www.flacso.org.ec/docs/mujerescruzaron\\_jponton.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/mujerescruzaron_jponton.pdf)
- Portero, C. (2008). *Ejecución penal y derechos humanos una mirada crítica a la privación de la libertad*. Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos. Quito: Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos.
- Ricci, J. (n.d.). *Suspensión del proceso penal a prueba*. Buenos Aires: Monografias.com S.A. Retrieved Mayo 07, 2013, from

<http://www.monografias.com/trabajos28/suspension-juicio/suspension-juicio.shtml#ixzz2IZrSX7fz>

- Rodríguez Magariños, F. (2001). *Historia de las Prisiones*.
- Rosero, G. F., & Vásquez, L. (2010). *Guía de Estudio de la materia Política y Poder en el Ecuador. UPS Gestión para el Desarrollo Local Sostenible*. Quito.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Mexico: Editorial Planeta.
- Sistema Bolivariano de Comunicación e Información*. (2013, Enero 26). Retrieved Mayo 21, 2013, from Correo del Orinoco: [www.correodelorinoco.gob.ve/judiciales-seguridad/ecuador-transforma-su-sistema-penitenciario/](http://www.correodelorinoco.gob.ve/judiciales-seguridad/ecuador-transforma-su-sistema-penitenciario/)
- Tomas y Valiente, F. (1973). La tortura en España. In 1. Rodríguez Magariño (Ed.). Barcelona.
- Torres, A. (2005). *El encierro femenino en Ecuador, la persistencia del modelo conventual en un contexto de debilidad institucional*. Quito: Documentos de Trabajo Flacso.
- Torres, V. H. (2003). Desarrollo Local ¿ Alternativa o discurso neoliberal? En Varios, & G. y. Universidad Politécnica Salesiana-Escuela de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible Diploma en Participación Política (Ed.). Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Torres, V. H. (2012). Guía de estudio Introducción a la materia: Investigación Social. Quito, Ecuador: Universidad Politécnica Universitaria. Carrera Gestión para el Desarrollo Local Sostenible.
- Valdéz, A. (2007). *Las políticas de equidad de género*.
- Villanueva, A. L. (1993). *La implementación de las Políticas*. México: Librero-Editor Miguel Ángel Porrúa.
- W.Sachs (Ed.). (1996). *Diccionario del Desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*. Perú: PRATEC.
- Weber, M. (2003). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. (F. Villegas, Ed.) México: Editorial Taurus.

## ANEXO 1 Transversalización de género



Esta estrategia presupone la existencia de vínculos sostenidos con las instancias de participación ciudadana, tendientes a la cogestión

Alejandra Valdés, 2007

Fuente: Diapositivas Valdés 2007: Diap. 14

**ANEXO 2 Sitios de poder que configuran la malla de institucionalización del enfoque de género en políticas públicas**

“La Malla de Institucionalización”.Diap. 17



Fuente: Levy Carne 1996. *El Proceso de Institucionalizar Género en las Políticas y la Planificación:*

### ANEXO 3 Variables sujetas a medición, por Van Meters y Van Horn

VARIABLES	FUNCIONES
<b>1.-INDICADORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medir el cumplimiento de objetivos y metas. (encontrar en las declaraciones de quienes elaboran las políticas.)</li> </ul>
<b>2.- INSUMOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilita la implementación: insumos, fondos u otros incentivos.</li> </ul>
<b>3.-COMUNICACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicar entre las organizaciones para obligar a la acción.</li> <li>• Comunicar con exactitud las funciones que deben desarrollar cada uno de los encargados de implementar la política.</li> </ul>
<b>4.- CARACTERISTICAS DE LAS INSTANCIAS RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACION</b>	<p>Evaluar que cumplan los requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia y personal.</li> <li>• Grado y tipo de control de las decisiones y los procesos.</li> <li>• Recursos políticos y vitalidad de la institución encargada.</li> <li>• Grado de la comunicación abierta; y los nexos formales o informales con quienes elaboraron la política.</li> </ul>
<b>5.- CONDICIONES ECONOMICAS, SOCIALES Y POLITICAS.</b>	<p>Evaluar y en lo posible controlar que las condiciones del entorno sean favorables para la implementación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos económicos.</li> <li>• Efectos políticos de la implementación de la medida.</li> <li>• Estado de la opinión pública, grado de consenso en las élites políticas y posición de los diferentes actores sociales involucrados directamente</li> </ul>
<b>6.-ACTITUD DE LOS ENCARGADOS DE LA IMPLEMENTACION.</b>	<p>Medir su actitud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado de conocimiento de la política.</li> <li>• Nivel de aceptación y de intensidad que tiene la política en las instancias encargadas.</li> <li>• Los de menor nivel los que tienen más control sobre las personas, información y medios.</li> <li>• Incentivos para la obediencia.</li> </ul>

Fuente: Villanueva, Aguilar Luis F. La implementación de las Políticas. Librero-Editor Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

**ANEXO 4 Matriz de variables para medir el desempeño de la implementación de políticas públicas. Una adecuación de la propuesta de Van Meters y Van Horn a la situación del CRSFQ**

<b>VARIABLES</b>	<b>FUNCION</b>	<b>PREGUNTA PARA ENTREVISTA</b>
Características de Las instancias Responsables de la implementación	Competencia y personal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo ingresó a la dirección del Centro, cuáles fueron los requisitos que tuvo y cuáles son sus motivaciones?</li> <li>• ¿Cuántos y cuáles son los grupos de voluntariado que colaboraron en el Centro? ¿Cómo considera su aporte?</li> </ul>
	Grado y tipo de control de los procesos en el CRSFQ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué factores toma en cuenta antes de tomar una decisión administrativa y operativa en el Centro?</li> <li>• ¿Qué organismo controla el CRSFQ y en qué consiste dicho control?</li> <li>• ¿Cómo se realiza la evaluación a cada departamento respecto al cumplimiento de la planificación?</li> </ul>
Condiciones Económicas, Sociales y políticas	Recursos económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuentan con el presupuesto necesario para ejecutar el plan 2013?</li> <li>• ¿En qué mes del año llega a desembolsarse el dinero para el año en curso?</li> </ul>
Actitud de los encargados de la implementación de las políticas públicas.	Incentivos para la obediencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Si la planificación se llevó a cabo satisfactoriamente hay algún incentivo para los departamentos? ¿Si, no por qué?</li> </ul>
<b>INSUMOS</b>	Facilita la implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existen los insumos necesarios para cubrir las necesidades básicas de las internas?</li> <li>• ¿Existen los insumos necesarios para los programas educativos y productivos?</li> </ul>

Matriz realizada por las autoras, en base a la información recaudada en la investigación.

**ANEXO 5 Primer Nivel de Análisis: Codificación o categorización de datos recopilados de las entrevistas**

Nivel 1		Nivel 2
Fuente del Código: Directora CRSFQ; Observaciones: la entrevista se dio en su despacho, se desarrolló con soltura aunque al inicio se puso nerviosa como si fuese primera vez que la graban		Número de temas emergentes
CODIGO	CARACTERISTICAS	Similitudes
AAC	Autoridad Asignada por concurso de mérito	1 <sup>4</sup>
MJDH	Ministerio de Justicia Derechos Humanos, ente que regula todo el sistema penitenciario	2 <sup>5</sup>
DRS	Dirección de Rehabilitación Social, forma parte dependiente del MJ, hubo pugna para dejarse absorber por el MJ	2
JT	Juzgados Tribunales, controlan del proceso legal de las privadas de libertad	2
PPL	Personas Privadas de Libertad <sup>6</sup>	
DPA	Desembolso de Presupuesto Anual	2
ERI	Entrega de requerimiento de insumos, para la cárcel	2
CLPP	Capacitación Laboral del Personal Penitenciario <sup>7</sup>	3
GRA	Grupos Religiosos Autorizados, grupos que llevan un historial de trabajo hasta la llegada de la directora de mínimo 3 o 4 años, por protocolo de seguridad penitenciaria, esto lo decidió ella <sup>8</sup>	4

<sup>4</sup> Que se hace para mitigar la corrupción y eliminarla.

<sup>5</sup> Funcionamiento del Sistema penitenciario, parte de la cabeza MJ.

<sup>6</sup> Personas cuyo derecho de libertad se interrumpió, pero con necesidades.

<sup>7</sup> Esto irá en el tratamiento exclusivo de guías para aportar a la capacitación de Agentes de tratamiento y personal penitenciario.

<sup>8</sup> Esto va en el análisis del trabajo de grupos voluntarios y su control.

<b>GVC</b>	Grupos Voluntarios de Capacitación, son aquellos que enseñan actividades productivas dentro de la cárcel	4
<p>Fuente del Código: Abogado, analista técnico de la Unidad de Reforma Penitenciaria del MJ, ha trabajado ya 3 años; Observaciones: dubitativo al momento de hablar de la prelibertad subía y bajaba mucho la voz cuando no estaba seguro, cuando habla de hacinamiento lo hace con voz muy baja. Tiene una actitud que defiende el gobierno actual en cada oportunidad que tiene. Refiriéndose al enfoque de género lo menciona como "el tema este que en un momento se puso de moda". Al hablar del tema de abogados en la cárcel menciona "es imposible no tener corrupción"</p>		
<b>2X1</b>	Rebaja a la mitad de la pena para delitos excepto, lesa humanidad, contra las personas, robos calificados, violaciones y plagios. Este beneficio ayudaba a rebajar el hacinamiento y también para motivar a las PPL. <sup>9</sup>	2
<b>PL</b>	Pre-Libertad una vez cumplido los requisitos, derecho de todos las PPL.	2
<b>JGP</b>	Juez de Garantías penales, Instancia contenciosa administrativa	2
<b>SPE</b>	Sistema Penitenciario Ecuatoriano	123 4
<b>SPR</b>	Sistema Progresivo de Rehabilitación, incluye la construcción de un plan de vida para laPPL, con talleres a mayor escala y se basa en méritos, por ej. Una persona en pabellón de máxima seguridad recibe menos visitas que unPPL de mínima seguridad, estos últimos tienen más beneficios	234
<b>NP</b>	Norma Punitiva	2
<b>CPEP</b>	Código Penal de Ejecución de Penas	2
<b>EDO</b>	Estado Dentro de Otro, lo define así al CRSFQ	2
<b>PMAP</b>	Pago merecido de actividades productivas	2
<b>SF</b>	Sentencia en firme o sentencia ejecutoriada, persona con condena	2

<sup>9</sup> No se pueden generar políticas pensando lro en bajar el hacinamiento sin pensar en la rehabilitación de los liberados, se rehabilitan en la mitad de la pena? El veredicto Judicial es uno y el veredicto del diagnóstico integral es otro.

<b>NCPL</b>	Nuevo Centro de Privación de Libertad. <sup>10</sup>	5
<b>ECON OMAT O</b>	Sistema que evita el flujo de dinero dentro del Centro 45% beneficio a la familia, 10% suministros, 10% mantenimiento de maquinaria, 30% fondo único intocable de ahorro, 5% resarcimiento a la víctima como retribución.	5
<b>NVP</b>	Nueva Propuesta de Ley	5
<b>PPP</b>	Política Pública Penitenciaria, se toma ahora en cuenta por que existe mayor presupuesto, "no puedo sostener cárceles de oro y una sociedad afuera que se quiebra, tiene que ir todo a la par ok todos tenemos derechos acá", el no considera la política necesaria en el texto x q lo hace muy ortodoxo, para él la política es continua a base de protocolos amparados bajo la Constitución, se entabla dentro del plan del Buen Vivir, ese es el norte. Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social.	5
<b>CD y DH</b>	Condiciones Dignas y Derechos Humanos para las privadas de la libertad	5
<b>ECPPL</b>	Encuentro Cultural de Personas Privadas de la Libertad, existen grupos musicales en los Centros con instrumentos dados por el Ministerio de Cultura	5
<b>ETN</b>	Educación de tercer nivel, la ESPE apoyará a 24PPL que pasaron el ENES, Examen del Senecyt	5
<b>MGP</b>	Modelo de Gestión Penitenciaria, se han analizado modelos de otros países, existen convenios con República Dominicana y Chile. El piloto está funcionando en el Litoral. Sus características: Sistema progresivo, clasificación de lasPPL con etapa de observación dentro de 15 a 30 días, diseño de un plan de vida para determinar los objetivos delPPL durante su proceso de rehabilitación, este trabajo junto a profesionales del Centro. El plan incluye el trato de relaciones familiares y mejorar su entorno social para que evitar reincidencia. En Guayaquil se está creando un recinto penitenciario de hombres y mujeres que aplica el modelo, desde la infraestructura se tienen consideraciones a las mujeres como cunas. El trato es individualizado. Los funcionarios que se han tomado en cuenta: para 3500 internos 733 funcionarios, esto incluido en el presupuesto, para 10 PPL 1 guía, 1 odontólogo para 500 PPL, 1 psicólogo para 200 o 300PPL. Escuela penitenciaria educa a los agentes de tratamiento penitenciario que no solo vigilaran la seguridad pero ayudarán en el tratamiento y la educación, fueron capacitados con la ESPE, ahora les llaman "los azules" con el fin de cambiar el trato que se da.	5

<sup>10</sup> Se ha preguntado a los reclusos ¿qué necesitan? Perdieron su libertad pero no su voz.

<b>AE</b>	Aliados Estratégicos, academia, gobiernos locales, gobiernos seccionales, colectivos culturales y deportivos, la empresa privada y la sociedad civil	5
<b>CCF</b>	Cambio continuo de funcionarios. Gente no preparada antes ocupaba cargos del DNRS, no había concursos, describe Él como era antes la idea de quienes deberían trabajar como funcionarios de las cárceles "quienes deberían trabajar ahí? Bueno Debería trabajar la gente que fue expulsada de otras entidades del Estado sea por corrupción o por lo que fuese...ese era el sistema penitenciario, no había concursos que no es que se ha acabado ahora"	1
<b>DFP</b>	Defensoría Pública Penal, no es ente del Estado y su función es garantizar el derecho, van abogados a monitorear y revisar las causas represadas	2
<b>PUCP</b>	Preparación Universitaria para cargos penitenciarios, las universidades prepara para la gestión administrativa sin un enfoque para el servicios en instituciones como la cárcel, afirma no son cargos muy cotizados	3
Fuente del Código: Psicología Clínica, analista técnico de la Unidad de Reforma Penitenciaria del MJ. Observaciones: Muestra gran escepticismo hacia el trabajo de voluntarias religiosas por suponer que buscan un beneficio personal		
<b>CRR</b>	Centro de Rehabilitación Regional, son cárceles de mayor capacidad para cada región, existe una en construcción en el Litoral y la de la Sierra en las afueras de Latacunga	5
<b>VD</b>	Visitas desorganizadas, existe desorden actualmente según la psicóloga, el nuevo modelo contempla que solo familiares visite aPPLS, no es visita cualquiera ni en cualquier momento.	5
<b>DRURP</b>	Definición de Rehabilitación para la Unidad de Reforma Penitenciaria: "es difícil definir así como dar (hmm) es complicado pro que primero como les digo se están tomando algunos ejes que no solamente son legales o médicos o psicológicos etc. (se refiere a que también hay ejes social y laboral) la idea sería que la PPL después de su periodo de internamiento pueda primero encontrar un vínculo familiar estrecho, sí familiar o social por que no siempre va a ser familiar, segundo que pueda sustentarse su existencia por eso también tiene bastante carga la parte educativa por eso también se reduce el tema de la visita a través del cumplimiento de ciertas actividades (eh) la idea sería que la persona se encuentre en un entorno distinto que aquel que le obligó a delinquir, entonces ese sería como en amplios rasgos".	5

<b>TPDC</b>	Trata de personas dentro de la cárcel, el estudio de la Unidad de Reforma encontró esto en la CRSFQ, para evitar esto ahora se va a comprobar el vínculo de la visita con laPPL	25
<b>CDC</b>	Corrupción dentro de la cárcel, la psicóloga señala las condiciones de los guías es deplorable y es necesario darles otro trato para evitar las coimas y el ingreso de droga. A principios y finales del año salieron bastantes guías, revisando su historial. "sigue habiendo corrupción totalmente" habla Mirian "ahí siguen consumiendo droga, allá siguen teniendo alcohol para beber, entonces ¿cómo entra? a nosotros nos revisan todo para poder entrar... ¿cómo entra la droga como entra el alcohol?	3
<b>PCO</b>	Protocolos de Colaboración para ONGs para normar esta colaboración, en cuanto a grupos religiosos se conservará grupos de culto por el derecho a su propio culto, la norma es necesaria porque hay grupos que no aportan a la rehabilitación.	4
<b>CTVPP L</b>	Certificados de Trabajo y Vivienda para PPLS, el nuevo modelo establece vínculos con empresas que quieran contratar a PPLS con seguimiento del centro, se está gestionando el generar dentro de los Centros espacios para micro producciones "Plan de Salida" para obtener crédito para grupos de PPLS que hayan aprendido el mismo oficio, también se pensó en incluirlas en bolsas de empleo para ayudarles a conseguir trabajo al salir de la cárcel ,	25
<b>PAL</b>	Programa de Apoyo a Liberados, incluye el tema de vínculos familiares y sociales, su forma de subsistencia	2
<b>CPPLG</b>	Contratación de PPLS por el gobierno, de estipula para el nuevo modelo, PPLS que ayuden en los registros y entregas de productos del economato: ej. Venta de desodorante, jabones...esto con las fichas	5
<b>ACC</b>	Abogados en la cárcel corruptos, chantaje a las internas con la promesa de su libertad tras el pago de sumas de 5 mil dólares	1
Fuente del Código: Voluntaria Mónica de Ramón con 9 años colaborando en la prisión; Observaciones : Convencida de la eficacia de la teoterapia relata la historia de una PPL que cambió su actitud, se volvió proactiva y se reintegró a la sociedad pese los efectos negativos de su estadía en prisión		
<b>AFAP</b>	Agresión Familiar antes de ir a prisión. <sup>11</sup>	6
<b>AHAP</b>	Abandono de Hijos antes de ir a prisión	6

<sup>11</sup> Problemática social, no es competencia del MJDH; mas debe ser tratada interinstitucionalmente.

<b>HRMPPL</b>	Hijos resentidos con la madre PPL	25
<b>PPLIS</b>	PPLs que intentaron suicidarse	25
<b>AIVPPL</b>	Atención Individualizada de Voluntarias a PPLS	254
<b>CAPPLT</b>	Cambio de actitud de PPLS por Teoterapia, una terapia de amor. Una funcionaria Dr. Chávez se sorprendió tanto del cambio de las PPLS bajo teoterapia que quiso también recibirla. No se trata de charlitas sino de muestras reales de amor	4
<b>PPLSPV</b>	PPLS sin propósito para vivir, en el caso de Sra. Espinoza quiso suicidarse y recibió luego la teoterapia al salir x 2da vez no tenía a su padre, ni a su compañero, pese a eso se dedicó a trabajar y a rescatar su relación con sus hijos y lo logró.	4
<p>Fuente del Código: Voluntaria cristiana que da teoterapia. Observaciones: muestra una actitud muy comprometida a la ayuda individualizada a las ppls, ayudándolas en sus problemas personales y realizando algunas gestiones por ellas. Resalta que casi nadie quiere dar trabajo a una ppl, ni en la etapa de prelibertad, ni cuando salen en libertad.</p>		
<b>NOEG</b>	Niños obligados a estar en la guardería del centro de rehabilitación	2
<b>FCTV</b>	Falta de certificado de trabajo y vivienda	2
<b>HRMPPL</b>	Otra hija resentida con madre interna; son hijos que no tienen el mismo cuidado de la madre, a veces no tienen padre y luego se reúsan al control parental.	2
<p>Fuente del Código: Mirian voluntaria en la cárcel desde 2006; Observaciones: conoce de muchos testimonios de ppls en la cárcel que se rehabilitaron por la teoterapia, contó también con un poco de tristeza como una ppl decidió dejarse morir, ya no comía porque "le perdió el sentido a la vida".</p>		
<b>HRMP PL</b>	Sus hijos se avergonzaban de ella, uno de sus hijos fue subsecretario del MRL en 2009; le enviaban la comida, lavaban su ropa, etc. Pero no la visitaban.	25

<b>PPLNT S</b>	PPL que negaron totalmente su sentencia. Necesitaba ayuda psiquiátrica.	2
<b>PPLRA G</b>	PPL con relaciones amorosas con guías. <sup>12</sup>	3
<b>PTVA</b>	Plan de trabajo anual, de las voluntarias del Centi consiste en una terapia personal, cuyo eje central es la Palabra de Dios. Los temas se fundamentan en valores y principios aplicados en la esencia de la personal, cuyo fin es levantar su autoestima, fortalecer la identidad e impulsar su voluntad. Capacitación en manualidades y trabajos de ese tipo productivos	4
<b>GVD</b>	Grupos voluntarios de danza	4
<b>RVSDS</b>	Requisitos voluntarias del Centi dentro del Centi: ser voluntarias, deseo de servir a Dios, compromiso personal	4
<b>NAH</b>	Necesidad de abogados honestos, los abogados les chantajea a PPLS para que paguen y cambien las declaraciones los testigos, "ellas viven presas ahí y presas de los abogados", "las tarifas que les piden en 5mil dólares", y ven las PPL q con corrupción salen las PPLS	1
<b>VVC</b>	Vocación de voluntarias en la Cárcel: "Son vidas que Dios me ha puesto a cuidar"	4
<b>AEM</b>	Ayuda estatal a madres, ayuda a las madres con sus hijos. A la mayoría de mujeres los esposos y convivientes las han abandonado o van también presos. La amenaza para los niños es muy grande. El INNFA no hace nada. Hay casos de niñas que no pueden ir al colegio, los cupos son difíciles de conseguir y la madre en prisión. Los niños necesitan manutención y salud. A veces no tienen familiares que les ayuden y son las voluntarias las que hacen trámites legales de las PPLS. Para que los ciclos de delincuencia familiares se corten.	24
<b>CA</b>	Cancelación de audiencias, las audiencias se cancelan porque están de vacaciones etc. Ej. Pide apelación para pedida de baja de sentencia. <sup>13</sup>	2
<b>TRDC</b>	Trabajo remunerado dentro de la cárcel, ejemplo los kioscos de venta de jugos	25

<sup>12</sup> No lo considero corrupción porque el uno no obliga al otro a corromperse.

<sup>13</sup> Esto debe ir en mejoras del sistema penitenciario, coordinar en el MJDDHHC.

<b>AE</b>	Abogados del Estado, son de la defensoría pública. Están tan ocupados que no pueden encargarse del proceso, necesitan ayuda. "No es ninguna ayuda para nada". Se propone que colaboren nuevos abogados en los trámites pudiendo ser pasantes. <sup>14</sup>	2
<b>PPLFAVD</b>	PPLS con familias acostumbradas a vender droga. Ej. De una mujer que vendía comida y bebidas, en una necesidad económica aceptó vender droga y la capturaron en las últimas votaciones. Existen mujeres que han vivido en la cárcel, sus hijos viven en la calle y repiten la misma historia. Son vidas con mucho abandono y adicciones. Se quedan embarazadas a los 14 y 15 años, han vivido en la cárcel y han pasado en la cárcel. "Se van repitiendo los patrones", "de que rehabilitación estamos hablando?...de delincuencia, de adicciones"	245
<b>HSCM</b>	Hijos que sufren las condenas de la madre. Ej. Hija de Tatiana Quillera de 14 años con problemas en su corazón tiene la responsabilidad de un adulto al tener que cuidar de su hermano bebe.	2
Fuente del Código Voluntaria Mónica hablando de propuestas para política pública penitenciaria		
<b>PI</b>	Presidentas de internas, ellas sirven de vínculo primero con los grupos de voluntarios que son autorizados	2
<b>TVS</b>	Teoterapia de voluntarias del Centi, es la "Pastoral individual" una voluntaria se hace cargo de 3 a 4 personas	4
<b>AGVS</b>	Autogestión de voluntarias del Centi, de sus propios bolsillos han conseguido abogados, gestionar atención médica. Etc.	245
Fuente del Código Voluntaria Mónica hablando de Malú, una mexicana que ahora quiere estudiar leyes		
<b>CAPPLT</b>	Cambio de actitud de PPLS por Teoterapia, abandono de droga, se vuelven productivas, quiere regresar a su país y estudiar leyes	4

Matriz elaborada por las autoras de acuerdo a la investigación realizada

<sup>14</sup> La idea es acertada, falta mejora funcionamiento.

## ANEXO 6 Segundo Nivel de Análisis: Codificación de las categorías

2do Nivel de Análisis	
Códigos de donde procedieron las categorías	
1. Mitigación de Corrupción	Autoridad Asignada por concurso de mérito
	Cambio continuo de funcionarios.
	Abogados en la cárcel corruptos
	Necesidad de abogados honestos
2. Funcionamiento del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	Ministerio de Justicia
	Dirección de Rehabilitación Social
	Juzgados Tribunales
	Desembolso de Presupuesto Anual
	Entrega de requerimiento de insumos
	Rebajas de la pena <sup>15</sup>
	Pre-Libertad
	Juez de Garantías penales
	Norma Punitiva
	Código de Ejecución de Penas
	Estado Dentro de Otro, lo define así al CRSFQ
	Pago merecido de actividades productivas
	Sentencia en firme
	Defensoría Pública Penal
Programa de Apoyo a Liberados	

<sup>15</sup> no se pueden generar políticas pensando primero en bajar el hacinamiento sin pensar en la rehabilitación de los liberados, se rehabilitan en la mitad de la pena? El veredicto Judicial es uno y el veredicto del diagnostico integral es otro.

	Niños obligados a estar en la guardería del centro de rehabilitación
	Falta de certificado de trabajo y vivienda
	Otra hija resentida con madre PPL
	PPL que negaron totalmente su sentencia, ayuda psiquiátrica
	Cancelación de audiencias. <sup>16</sup>
	Abogados del Estado. <sup>17</sup>
	Hijos que sufren las condenas de la madre.
	Presidentas de internas
3. Capacitación a guías y personal penitenciario	Capacitación Laboral del Personal Penitenciario. <sup>18</sup>
	Preparación Universitaria para cargos penitenciarios
	Corrupción dentro de la cárcel
	PPL con relaciones amorosas con guías. <sup>19</sup>
4. Análisis de grupos de voluntariado, su alcance, control y limitaciones	Grupos Religiosos Autorizados. <sup>20</sup>
	Grupos Voluntarios de Capacitación
	Protocolos de Colaboración para ONGs
	Cambio de actitud de PPLS por Teoterapia
	PPLS sin propósito para vivir
	Plan de trabajo de voluntarias anual
	Grupos voluntarios de danza
	Requisitos voluntarias del Centi, dentro del Centi
	Vocación de voluntarias en la Cárcel
	Teoterapia de voluntarias del Centi
Cambio de actitud de PPLS por Teoterapia	

<sup>16</sup> Esto debe ir en mejoras del sistema penitenciario, coordinar en el MJDDHHC

<sup>17</sup> La idea es acertada, falta mejora funcionamiento

<sup>18</sup> Esto irá en el tratamiento exclusivo de guías para aportar a la capacitación de Agentes de Tratamiento y personal penitenciario

<sup>19</sup> No lo considero corrupción x q el uno no obliga al otro a corromperse

<sup>20</sup> Esto va en el análisis del trabajo de grupos voluntarios y su control

5. Nuevo Modelo de Gestión penitenciaria.	Nuevo Centro de Privación de Libertad. <sup>21</sup>
	ECONOMATO
	Nueva Propuesta de Ley
	Política Pública Penitenciaria
	Condiciones Dignas y Derechos Humanos para las PPL
	Encuentro Cultural de Personas Privadas de la Libertad,
	Educación de tercer nivel
	Modelo de Gestión Penitenciaria
	Aliados Estratégicos
	Centro de Rehabilitación Regional
	Visitas desorganizadas
	Definición de Rehabilitación para la Unidad de Reforma Penitenciaria
	Contratación de PPLS por el gobierno
Temas	Cantidad Códigos
1	4 códigos
2	23 códigos
3	4 códigos
4	11 códigos
5	13 códigos

Elaborado por las autoras de acuerdo a la información recaudada

<sup>21</sup> Se ha preguntado a los reclusos ¿qué necesitan? Perdieron su libertad pero no su voz.

## **ANEXO 7 Funciones de la Defensoría Pública**

De acuerdo con la Constitución y la ley, la Defensoría Pública del Ecuador deberá cumplir los siguientes mandatos y objetivos específicos:

1. Ejercer la rectoría del servicio de defensa pública en la República del Ecuador.
2. Implementar un sistema nacional de defensoría pública, que preste servicios gratuitos de patrocinio legal y de resolución temprana de conflictos, con cobertura nacional en todas las materias, incorporando la participación de otras organizaciones sociales y niveles de gobierno.
3. Dirigir, organizar e implementar el servicio de defensa pública, con prioridad en los ámbitos penal, niñez, adolescencia y laboral.
4. Ofrecer a la ciudadanía un servicio de defensa jurídica gratuita, técnica y oportuna, a fin de obtener resoluciones judiciales oportunas conforme a Derecho, promoviendo el respeto a las reglas del debido proceso.
5. Procesar y entregar de modo gratuito y oportuno, los servicios de orientación, asesoría legal, asistencia y representación judicial, a las personas que no puedan contar con ellos en razón de su situación económica o social.
6. Fomentar e implementar un servicio de defensoría pública orientada a la resolución temprana de conflictos, la mediación y conciliación social.
7. Lograr la implementación de un sistema de servicios de asistencia legal y de mediación gratuitos, donde se necesiten y en las materias que se necesiten.
8. Garantizar el derecho a una defensa de calidad, integral, ininterrumpida, técnica y competente.
9. Garantizar la defensa pública especializada para las mujeres, niños, niñas y adolescentes, víctimas de violencia, nacionalidades, pueblos, comunidades y comunas indígenas.
10. Gestionar, inmediatamente, los casos de indefensión de los grupos de atención prioritaria.
11. Divulgar, promocionar y entregar los servicios de defensa pública gratuita a las personas en indefensión, a fin de asegurar su oportuno acceso a la justicia.

12. Ejecutar los procesos de acreditación y evaluación de los servicios de defensa pública, cuando éstos se deleguen a otras personas jurídicas, ciñéndose a parámetros técnicos y de calidad.
13. Desarrollar e implementar un sistema integral de seguimiento y evaluación objetiva del desempeño de los defensores públicos y funcionarios de la institución, mediante indicadores de gestión, estándares de calidad, productividad y competencias profesionales.
14. Proponer políticas públicas que le permitan al Estado implementar una estructura técnica, eficiente e institucionalizada de defensa pública, que coadyuve a la consolidación del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.
15. Presentar periódicamente informes de avance y rendición de cuentas del servicio de defensa pública; y,
16. Los demás objetivos establecidos en la Constitución y en la ley. Defender gratuitamente a las personas en estado de indefensión, garantizando su acceso a la justicia, un juicio justo y el respeto a los derechos humanos.

Fuente: (Defensoría Pública, 2012)

## ANEXO 8 Testimonio ppl rehabilitada Ana María Espín

Quito, 19 de septiembre de 2008

Testimonio de:  
Ana María Espinoza  
Interna del C:R:S:F:Q:

Hace 21 años que conocí por primera vez una cárcel y desde ahí hasta la fecha me faltaría tiempo para exponer todas las experiencias que he vivido así que me remitiré a las más importantes y trascendentales. Lo que les voy a compartir es ya el resultado de la experiencia.

**El momento de la primera detención 1.989:** solo el que lo ha vivido puede saber como es ese dolor ahora comprendo que esos momentos marcaron mi vida y puedo con certeza decir que una fuerza sobrenatural me sostuvo, porque de no ser así hubiese muerto de tristeza y sufrimiento sumado al de ver sufrir a mi familia que vieron toda la detención: papá, mamá y mis hijos de 9 y 11 años.

Cuando uno sufre es el momento justo para sentir que necesitamos ayuda divina, volver nuestros ojos a Dios y pedimos perdón prometiendo que si recibimos ayuda nunca más cometeremos errores como que si Dios fuese un negociador y desconociera nuestra naturaleza humana. Después de una sentencia de 8 años obtuve mi libertad, el dolor fue disminuyendo y por lo tanto la búsqueda de Dios también.

**El momento de la segunda detención:** A los cuatro meses de obtener mi libertad fui detenida por el mismo delito "trafico de cocaína". Una vez más esa fuerza sobrenatural me sostuvo, mucho más doloroso que la primera vez "ahora sabia lo que me esperaba" pensaba en mis hijos y lo que se me venía a la mente era el suicidio. Pero lo que Dios tenía preparado para mí no era lo que yo estaba planeando, desaparecer de este mundo así al menos poco a poco se acostumbrarían a vivir sin mí. Tantos años de espera de mis hijos para que la pesadilla regresara nuevamente, tuve una infancia con mucho maltrato físico y psicológico y sabía que mis hijos recibían lo mismo, entrar en detalles de porqué volví a traficar, como mencioné en un comienzo uno tiene que vivirlo, la sociedad que no ha tenido un encuentro cercano con Dios no perdona, y cuando nuestra relación con El no es firme, sentida nos convertimos en hojas que las lleva el viento según para donde sopie. Una libra de veneno para ratas no me causó ni dolor de estómago, ahora es cuando medito en esta acción, no es que quería morir solo necesitaba una vida diferente, como iba a morir con veneno para ratas sino soy una rata, hoy sé que ese momento era decisivo en mi vida pero no hay peor ciego que el que no quiere ver.

En esta sentencia igual de ocho años volví a buscar a Dios pero ahora sé que cuando uno quiere acercarse a él hay otras fuerzas que no quieren

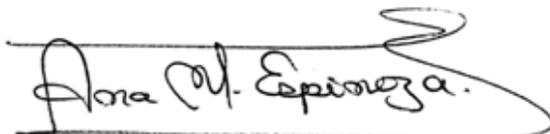
que así sea, resultó un negocio y me dedique hacer dinero y nuevamente dejé a Dios a un lado.

**Tercera detención:** Después de salir de la cárcel y gastarme todo el dinero volví a traficar ahora puedo decir traficar porque la primera vez era adicta a las drogas y la mercadería que me decomisaron era para mi consumo, la segunda vez había comprado pero ni siquiera llegue a abrir el paquete cuando me detuvieron. Esta vez mi mente se bloqueo es un recurso que utiliza esta para no sentir el dolor, la humillación.

Pasé treinta días medio dormida hasta que al fin tuve mi primera visita eran mis hijos para decirme que ya no me querían como madre y que no volverían más, pues ya estaban casados y no querían que sus familias políticas peor mis nietos sepan la clase de mujer que soy, desde esa fecha hasta hoy no los he vuelto a ver, me quedaba solo mi hijo menor de 13 años que lo tuve en la primera detención así que mi decisión era firme debía morir pero tenía que asegurarme, una compañera murió en esos días por haber tomado un ron adulterado, así que averigüé muy bien y fui comprando poco a poco alcohol antiséptico hasta reunir un litro que consideraba si me haría efecto pues mi compañera murió solo con medio litro. Como se darán cuenta aquí estoy por lo que esta vez el veneno tampoco hizo efecto, entonces comprendí que no iba a o partir de este mundo cuando yo lo quisiera, pero tampoco iba a buscar a Dios sentía una negativa hacia él como si tuviera la culpa de todo lo que me había sucedido, esta sentencia sabía que iba a ser dura, sin visitas y sin nadie que me apoyara, mis padres por su edad ya no podían venir a verme, a mi esposo lo encerraron en una clínica para drogodependientes, cuando salió vino a decirme que él no podía mantenerme así que era mejor abandonarme. Sumergida en el trabajo transcurrió un año y un Buendía sentada en la soledad de mi habitación escuché una voz que me dijo VUELVE sentí una mezcla de dolor y alegría lloré y lloré sin consuelo alguno. Hoy puedo decir con certeza que escuché la voz del espíritu que hizo que mis lágrimas limpiaran la podredumbre en la que había vivido y al mismo tiempo me inyectara ganas de vivir y salir adelante.

Al despertar al siguiente día fui en busca de los grupos cristianos que llegan al centro estuve un año estudiando por correspondencia en la Academia del aire de HCJB, REALMENTE MI VIDA CAMBIO tuve deseos de volver a estudiar y empecé a buscar quien me regalara 500 dólares para matricularme en la U.T.P.L. en la carrera de psicología, un sueño un poquito grande para mí pero no para Dios él sabía que mi intención era buena que realmente quería cambiar, apareció quien generosamente me los regaló y comencé mis estudios cada semestre se cruza la idea de no poder conseguir el dinero pero cada semestre Dios se hace presente y he terminado ya el tercer año, en esta semana alguien que trabaja en una fundación me llamó para decirme que en vista de que ya voy a salir y para que no esté preocupada por mis estudios me beca los dos años que me faltan, realmente sentí como Dios cumple sus promesas y cuida de sus hijos cuando sabe que su corazón está dispuesto solo a agradarte.

A pesar de estar en la iglesia de H.C.J.B. y tener estudios los días de visita se me hacían pesados pues me dolía ver como mis compañeras compartían con su familia y yo no, me enteré hace más de tres años que aquí llegaba un grupo de mujeres cristianas bajo el nombre de C.E.N.T.J. Y que daban teoterapia personal una vez por semana, no dude y me presenté era mi oportunidad de tener visita aunque sea un día que no es de visita pero realmente lo que Carito y Mónica me han brindado en estos años va más allá de una teoterapia, ellas se convirtieron en mi familia o más bien en ángeles que Dios me envió para que yo tenga en la tierra personas con quién compartir mis vivencias y quién me oriente en los estudios bíblicos. Son casi cuatro años desde que Jesús golpeo nuevamente las puertas de mi corazón, no he conocido en el mundo otra persona que se digno en esperar tanto y golpear tantas veces hasta que uno realmente tome la decisión, más acertada de la vida "permitir que el espíritu de Dios gobierne nuestra vida. Las experiencias que he tenido desde el nuevo nacimiento son numerosas, los encuentros realmente han cambiado mi manera de pensar, hoy mi mayor anhelo es trabajar para la comunidad carcelaria, que mi experiencia sirva a otras mujeres a no pisar tan al fondo para darnos cuenta que haciendo daño a nuestros semejantes no es la manera correcta de dejar una buena herencia a nuestros hijos, que lo mejor que podemos hacer por ellos es enseñarles que por ser hijos de Dios tenemos una herencia divina la cual nos hace personas nobles, generosas, llenas amor para compartirlos con nuestros semejantes. En esta sentencia murieron mi padre, mi hermano y mi esposo momentos muy difíciles, pero saben nunca estuve sola alguien siempre estuvo a mi lado física y espiritual ahí fue cuando aprendí que Dios nos da la oportunidad de aprender, bien sea en la gloria o en el sufrimiento, nosotros escogemos y yo escogí la segunda. Hoy cuando recuerdo mi pasado el dolor o los malos recuerdos se disuelven inmediatamente porque cinco segundos en la presencia de Dios compensan todos los malos momentos y nos fortalecen para continuar, saber que nunca más estaré sola me anima porque ya no vive la vieja persona sino una nueva unida en espíritu a todos aquellos que han nacido de nuevo para juntos trabajar en la misión por la cual venimos a este mundo compartir a los demás lo que hizo bien a nuestra vida el amor de Dios.



270602809-7

## ANEXO 9 Reconocimiento de la Asamblea Nacional a una voluntaria cristiana



## **ANEXO 10 Historia de vida de Carmen Viteri ex- reclusa del CRSFQ**

Entró a prisión: 2004

Salió de prisión: 2006

Recluida por: tráfico de drogas

Proceso Judicial: Pasó 8 días en un centro de detención específico para tráfico internacional de drogas frente al aeropuerto. En el Centro de Detención provisional pasó 8 días. En el Centro de Rehabilitación llegó al pabellón del Batán y luego pasó al Bosque porque su amiga secretaria ejecutiva de Tame pidió pasar con ella al Bosque. Ella pasó todo ese tiempo sin sentencia, en la segunda audiencia salió libre.

Al parecer si existe una consideración de las autoridades de la cárcel a las relaciones de amistad que forman dentro.

### **Carmen antes de la cárcel**

Se consideraba ingenua, se dedicaba solo a trabajar en su restaurante para sus cuatro hijas, era divorciada su esposo la abandonó. Ella dice “mi mundo era trabajar”, construyó su casa en un terreno invadido a base de préstamos de cooperativas. Por las situaciones difíciles de su vida le atraía leer la biblia. Tenía faltaba dinero aun trabajando mucho le pedía ayuda a su hija que vivía en Londres. Una colombiana se hizo su amiga y le pidió enviar una encomienda diciendo que son repuestos de auto para un “cuñado” en España, fueron a hacer el giro no les recibieron el pago con un billete de \$100 en la Agencia Geomil y al ir a cambiar el cheque al regresar la policía les aguardaba y les arrestaron.

Carmen declara que existen muchas personas utilizadas en la cárcel a su consideración las condenas no correspondían a los delitos relata que “Muchas personas van o son cogidas por otras y remplazadas para decir no si es culpable” Contó el caso en el Centro de Detención Provisional de una chica de 17 años que vendía droga vendiendo como si fuesen caramelos, ella nunca declaró quien le pagaba a ella, finalmente esta joven salió libre por la gestión de quien controlaba el negocio de la venta de droga. Anotaciones del

investigador: Se piensa que hubo falta de investigación y posible corrupción. (la chica entró 2 veces a la cárcel de menores y esta vez “fingió” tener 18 años y estaba en el CDP, y de ahí le sacaron)

### **Carmen en la cárcel**

Lloraba mientras nos contaba que al ella ingresar a la cárcel sus hijas quedaron botadas, tenía una tía pero su hija casada tuvo que hacerse cargo de ellas. Al referirse a las visitas de sus familiares ella considera que sin la visita de ellos ella podía volverse loca, las primeras semanas pasó muy afligida y lloraba mucho.

La vida en la cárcel compartió su celda con dos PPLS más, dentro de la cárcel a las 9pm se cierran las puertas de los cuartos de 2x2m en caso de tener necesidad del baño tienen vasenillas en la habitación y pueden ir al baño gritando al guía que venga a abrirles la puerta. En el día a día ella evidenció que las reclusas de los pabellones Amazonas y Altamira piden dinero 2 o 3 dólares chantajeando para poder comprar droga también las chicas dentro de la cárcel tratan de demostrar que son más malas, que son más fuertes y dentro de ellas hay algo muy duro muy triste y muy feo entonces explotan en los pleitos y los insultos.

Respecto a su situación judicial señala que todas las reclusas por droga son chantajeadas por los abogados privados ya que creen que tienen mucho dinero, su trámite legal y salida se vuelve entonces más caro a ellas les proponen salir por cinco mil dólares, además todos los trámites de ir a juzgados y otras entidades lo hacen los familiares Carmen manifestó que “los abogados solo firman”. Nunca llegó un abogado del Estado a su caso cuando ella ingresó en el 2004.

En su proceso de rehabilitación Carmen siguió muchos cursos dentro de la cárcel como panadería y pastelería, también todos los cursos de HCJB (radio cristiana Hoy Cristo Jesús Bendice).

Su amiga dentro de la cárcel fue una mujer que era ejecutiva de Tame con ciudadanía ecuatoriana y norteamericana, ella fue engañada de manera sentimental por su novio que le prometió casarse con ella una vez que le ayude a enviar la heroína en una faja. Por

otro lado la PPL colombiana al ir por segunda vez a una cita médica en la maternidad emboscaron el carro del Centro y se cree fue su grupo delictivo y ella se fugó.

La llegada de Miriam una voluntaria cristiana a la cárcel trajo mucha alegría a su vida porque se convirtió en un apoyo para ella y recibió la Teo-terapia, la Dra. Chávez antigua funcionaria de la cárcel al ver el cambio de actitud de Carmen pidió también recibir la Teo-terapia basada en la pastoral individual con la enseñanza de la biblia.

Respecto al proceso de rehabilitación Carmen manifiesta que hay personas que les gusta delinquir y no quieren cambiar y éstas solo se meten a cursos por la conducta para obtener el certificado pero en realidad no quieren cambiar. (Observación del investigador: es necesario rehabilitar la actitud de las reclusas hacia un nuevo estilo de vida, motivarles a dicho cambio que se vuelve una decisión personal). Dentro de la cárcel ella observó que el trato a extranjeras debiera ser más personal dado a que no tienen nadie que les visite o se interese por ellas, además se cree que todas tienen recursos económicos y no es así, a algunas de ellas sus gobiernos del envían mensualidades a manera de salarios mínimos para su subsistencia pero a otras no.

Ella visibilizó algunos patrones que se repiten en las personas delincuentes en la cárcel: no tienen estabilidad de trabajo de dinero para sustentarse por ello sugiere capacitar en varias ramas, la mayoría tiene una historia de padres separados o divorciados por eso no tienen una guía para sus vidas.

Basada en su experiencia de vida ella relata:

*“Si yo no hubiera tenido a Dios yo me volvía loca ósea porque psicológicamente uno si se daña bastante...porqué muchas muchachas se van y son sanas las muchachas, se hacen lesbianas, aprenden a fumar ahí dentro (alzó la voz para enfatizar) eh marihuana todo lo que es droga, toman inclusive pastillas ahí mismo como hay esquizofrenia ahí no hay un tratamiento para decir yo te voy a curar, sino yo te voy a sedar (alzó la voz dando énfasis de indignación), cuando quieres sedarse mi compañera de celda cuando quería sedarse se iba y decía hay el doctor que me de la pastilla ella se quedaba dormida toodo un día, el doctor le daba*

*para que duerma, entonces yo creo que a todas las personas ahí dentro de la cárcel lo que se debería de hacer aparte de prepararles dar un trabajo que pueda ganar una mensualidad que se pueda ser que sea una trabajo que le manden a hacer ahí que las empresas ocupen a las personas porque hay mucha gente productiva que puede trabajar...”*

Ella cree necesario permitir que las PPLS tengan una fuente de trabajo dentro de la cárcel para poder sostener a sus familias y cree muy importante que se cree un fondo de ahorro. Cuando regresó a su hogar sus hijas no eran las mismas, había rebeldía hacia su madre en ellas.

### **El futuro de Carmen**

Actualmente Carmen trabaja en su restaurante de menestras ella y sus hijas han restablecido los vínculos familiares que se suspendieron durante el encarcelamiento, como consecuencia del abandono que vivieron sus hijas una de ellas quedó embarazada y a sus 21 años tiene ya dos hijos, le costó mucho a Carmen ganarse nuevamente la obediencia de sus hijas ya que por dos años ellas pasaron sin el control de su madre y con la supervisión de su hermana. En la actualidad Carmen trabaja y sus hijas estudian tienen aspiraciones de ser profesionales y Carmen quiere terminar de adecuar su casa.

## ANEXO 11 Guía de preguntas

### a) Directora del CRSFQ

1. ¿Cómo ingresó a la dirección del Centro, cuáles fueron los requisitos que tuvo y cuáles son sus motivaciones?
2. ¿Qué factores toma en cuenta antes de tomar una decisión administrativa y operativa en el Centro?
3. ¿Qué organismo controla el CRSFQ y en qué consiste dicho control?
4. ¿Cómo se realiza la evaluación a cada departamento respecto al cumplimiento de la planificación?
5. ¿Cuentan con el presupuesto necesario para ejecutar el plan 2013?
6. ¿En qué mes del año llega a desembolsarse el dinero para el año en curso?
7. ¿Si la planificación se llevó a cabo satisfactoriamente hay algún incentivo para los departamentos? ¿Si, no por qué?
8. ¿Existen los insumos necesarios para cubrir las necesidades básicas de las PPLS?
9. Existen los insumos necesarios para los programas educativos y productivos?
10. ¿Cuántos y cuáles son los grupos de voluntariado que colaboran en el Centro? ¿Cómo considera su aporte?<sup>22</sup>

### b) Grupo de voluntarias que asisten al CRSFQ.

1. ¿Qué condiciones cree son necesarias para la implementación de un programa rehabilitador integral en este Centro de Rehabilitación Social?
2. ¿Qué aciertos y qué desaciertos ha podido usted observar en este Centro de Rehabilitación Social?

---

<sup>22</sup> Cfr. Infra. Anexo N.-4 Matriz de variables para medir el desempeño de la implementación de políticas públicas. Una adecuación de la propuesta de Van Meters y Van Horn a la situación del CRSFQ

## ANEXO 12 Algunas normativas para la rehabilitación social

<b>CÓDIGO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y REHABILITACION SOCIAL</b>	
Art. 1	Estas normas se aplicarán en[...] b)En el tratamiento y rehabilitación integral de los internos, así como en su control post-carcelario.
Art.10	Principios reconocidos en la ejecución de penas: individualización de las penas, y del tratamiento.
Art.12	Régimen progresivo, que es el conjunto de acciones técnico-administrativas por medio de las cuales el interno cumple la pena que le ha sido impuesta,
Art. 13	Características del régimen progresivo: La individualización del tratamiento; La clasificación biotipológica delincinencial; La clasificación de los centros de rehabilitación social; y La adecuada utilización de los recursos legales en beneficio del interno.
Art.14	Normas determinadas en el Reglamento General de los centros de rehabilitación social y por las disposiciones generales y particulares del Consejo Nacional de Rehabilitación Social.
<b>CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR</b>	
Art 3	Deberes primordiales del Estado, garantizar sin discriminación alguna el goce de los derechos establecidos en la Constitución e instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
Art. 201	El sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de libertad y la garantía de sus derechos. El Sistema tendrá como prioridad el desarrollo de las capacidades de las personas sentenciadas penalmente para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades al recuperar la libertad.

**ANEXO 13 Matriz del contexto político del Ecuador, en relación al Sistema Penitenciario y de Rehabilitación en el año 2007**

<p>Creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, esta Secretaría de Estado garantiza el acceso a la justicia, la rehabilitación social y la plena vigencia de los derechos humanos, respaldados por la Constitución del Ecuador 2008, y el Plan Nacional del Buen Vivir.</p>	<p>Decreto Ejecutivo: No 748, del 14 de Noviembre, 2007</p>
<p>Diagnostico de los Centros de Rehabilitación al 2007: Aumento del hacinamiento carcelario. El incremento de la violencia intra carcelaria y los permanentes disturbios, motines y retención de visitas en varios centros de rehabilitación social. Déficit de 800 guías penitenciarios.</p>	<p>Declaración de emergencia de los CRS, por parte del Presidente, Rafael Correa Delgado. Diciembre 2007.</p>
<p>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</p>	
<p>Seis subsecretarías de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos Humanos y Coordinación de la defensa pública.</li> <li>• Coordinación de Rehabilitación Social.</li> <li>• Coordinación Interinstitucional.</li> <li>• Desarrollo Normativo.</li> <li>• Del Litoral.</li> <li>• Planificación.</li> </ul>	<p>Tres instituciones adscritas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad Transitoria para la Construcción de Centros de Rehabilitación Social (UTCCRS).</li> <li>• Unidad de Gestión de la Defensa Pública.</li> <li>• Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia - Pro justicia</li> </ul>
<p>Unidad Transitoria para la Construcción de Centros de Rehabilitación Social (UTCCRS). Con independencia administrativa y financiera, y competencia para la construcción de los nuevos CRS.yremo-remodelaciones emergentes. (Presupuesto de \$140 millones. 2010/2011). Considerando que el principal problema de los CRS es el hacinamiento, y la necesidad de espacios propicios para la aplicación de un sistema de rehabilitación integral, basado en el Sistema Progresivo de rehabilitación y enfocado en la seguridad.</p>	

Diseño conceptual de los centros de rehabilitación:

Filtro de seguridad para acceso al CRS.

- Unidades de producción agroindustrial y agropecuaria
- Unidades administrativas
- Unidades de crecimiento futuro Unidad habitacional para guías penitenciarios.
- Unidad de servicios
- Unidades habitacionales de médicos.

Esta Unidad fue absorbida posteriormente por el MJDH.

Unidad de Gestión de la Defensa Pública :

- Atender las demandas ciudadanas en cuanto a la cobertura y calidad del servicio de justicia.
- Esta Secretaría de Estado, a través de los servicios gratuitos otorga un abogado a quienes no cuenten con recursos económicos para la contratación de un profesional privado.
- Orientar a la ciudadanía sobre los organismos competentes para atender sus respectivas peticiones y las acciones para resolver sus problemas de índole legal.
- Impulsar proyectos relacionados con el mejoramiento de la administración de justicia y la implementación de métodos alternativos de solución de conflictos garantizar el acceso a la justicia y asegurar la vigencia efectiva de los derechos humanos, que están consagrados en la Carta Política y en los tratados internacionales.

**ANEXO 14 Matriz de la política pública formulada por el Ministerio de Justicia  
Derechos Humanos y Cultos. MJDH**

<p align="center"><b>Asesoría Jurídica Gratuita</b></p>	<p><b>La Subsecretaría de Derechos Humanos y Cultos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuenta con una dependencia denominada Dirección de Relación con la Ciudadanía.</b></p> <p>Dicha dependencia está conformada por un equipo de profesionales del derecho. La función principal de la Dirección de Relación con la Ciudadanía es brindar asesoría legal y procesal a la ciudadanía en general, en las diferentes ramas del Derecho.</p> <p>Específicamente la asesoría legal consiste en orientar a la ciudadanía sobre los organismos competentes para atender sus respectivas peticiones y las acciones legales con las que cuenta para resolver su problema.</p> <p>Cabe señalar que el equipo jurídico brinda asesoría jurídica, mas no patrocinio para iniciar o continuar procesos ante órganos jurisdiccionales o administrativos.</p>
<p align="center"><b>Talleres Artesanales CRS, Etapa Uno</b></p>	<p><b>Beneficiarios: 7.227 Personas Privadas de la Libertad</b></p> <p>Mejorar las condiciones laborales al interior del CRS, para posibilitar a los PPL una alternativa que impulse su desarrollo humano, eleve su autoestima y posibilite la obtención de recursos económicos para su sustento y el de sus familias</p> <p>Reparaciones en talleres en el CRS Loja, la obra inició el 16 de diciembre de 2011. La obra está en ejecución. Construcción taller de carpintería en CRS Machala, esta en ejecución. Reparación de talleres en CRS Santo Domingo de los Colorados, el taller actualmente está en funcionamiento</p>
<p align="center"><b>Construcciones</b></p>	<p><b>CRS Regional Guayas</b></p> <p>Beneficiarios: 3.716 Personas Privadas de la Libertad</p> <p>Construcción del nuevo Centro de Rehabilitación Social Regional Guayas. Inicio de la construcción del Centro a cargo del Instituto de Contratación de Obras- ICO, se firmó el contrato el 28 de diciembre de 2012.</p>

<b>Orientación en trabajo Social y en Psicología</b>	<p>Esta área se encarga de brindar una primera atención a la ciudadanía, con la finalidad de identificar qué profesional es el óptimo para atender el caso de manera personalizada. Además, tiene por objetivo brindar una orientación, acompañamiento y asesoramiento de tipo psicosocial, que permita al ciudadano o ciudadana conocer las alternativas, mecanismos e instancias a las que pueden recurrir para dar respuesta a sus necesidades, tomando en cuenta su contexto familiar, social y económico. en casos más complejos, relativos especialmente a víctimas y grupos de atención prioritaria que se realiza también seguimiento.</p> <p><a href="http://www.justicia.gob.ec/orientacion-psicosocial/">http://www.justicia.gob.ec/orientacion-psicosocial/</a></p>
<b>Construcción del CRS Regional Sierra Norte</b>	<p>Beneficiarios: 3.360 Personas Privadas de la Libertad serían Beneficiados.</p> <p>Incrementar las condiciones de operación óptimas de la infraestructura de los centros de privación de libertad MEDIANTE la implementación de planes de mantenimiento preventivo y correctivo así como la ejecución de obras de infraestructura.</p> <p>Estudios de factibilidad en proceso de terminación. Se está determinando el terreno para su nueva ubicación del CRS.</p>
<b>Transparencia</b>	<p>Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) plantea la participación ciudadana y el derecho de acceso a la información relacionada con asuntos públicos, para ejercer un efectivo control y exigir la rendición de cuentas a las instituciones gubernamentales o aquellas que perciben recursos estatales.</p>

<p style="text-align: center;"><b>La Repatriación</b></p>	<p>Es el retorno de una persona privada de libertad a su país, para cumplir el resto de su sentencia, cuando ha sido sentenciada en el extranjero.</p> <p>El gobierno ecuatoriano consciente de la sensible situación de la población penitenciaria, conformada por ciudadanos extranjeros privados de la libertad (ppl) en Ecuador, y por ciudadanos ecuatorianos privados de libertad en otros países del mundo, ratificó varios instrumentos multilaterales y bilaterales con el propósito de brindar a esa población la posibilidad de regresar a su país de nacionalidad para cumplir su sentencia.[...]repatriaciones de acuerdo al “Convenio sobre Traslado de Personas Condenadas”, de Estrasburgo. Ecuador es parte de ese Convenio desde el 2005, a este instrumento se han adherido 63 países.</p> <p>Adicionalmente, Ecuador ha suscrito convenios bilaterales sobre la materia con Argentina, Paraguay, Perú y hay otros en negociación. El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, lleva adelante las repatriaciones con la colaboración de instituciones como la Interpol, consulados y embajadas acreditadas en Ecuador y Cancillería.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Capacitación guías penitenciarios</b></p>	<p>Beneficiarios: 2292 Guías Penitenciarios: Incrementar la eficacia y eficiencia de los servicios prestados por los guías y personal administrativo en los Centros de Privación de Libertad MEDIANTE la implementación de la Escuela Penitenciaria, la formación, capacitación e integración de guías y personal administrativo a los Centros de Privación de Libertad.</p> <p>Se seleccionó a 560 aspirantes que ingresarán al Cuerpo de Seguridad y Vigilancia</p> <p><a href="http://www.justicia.gob.ec/capacitacion-a-guias-penitenciarios/Noticias">http://www.justicia.gob.ec/capacitacion-a-guias-penitenciarios/Noticias</a> Destacadas</p>

**Fuente:**<http://www.justicia.gob.ec/>

**ANEXO 15 Matriz de los diferentes enfoques que se consideraron en la formulación de la normativa penitenciaria.**

Objetivo	Identificar y analizar los principales enfoques utilizados en la formulación de las políticas públicas para la Rehabilitación y Reinserción Social en el período: septiembre 2012 - marzo 2013 en el CRSFQ
Indicadores	Enfoques de la política de rehabilitación, contemplados en el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social (CEP y RS)
<p>1. Enfoque Integral, (Art.10) : la imposición de penas y el tratamiento deben ser individualizados además el ciclo de rehabilitación termina con la asistencia para los liberados (Art.48). Este enfoque en la política no se aplica por el hacinamiento de internas y la falta de profesionales.</p> <p>2. Enfoque DDHH: las internas tienen derecho a impugnar en cuanto a la evaluación que se realice de su progreso ante los jueces de garantías penitenciarias (Art.44). Este enfoque en la política no se aplica por falta de funcionarios de la Defensoría Pública y la falta de interés de dicha función diligencia en.</p> <p>3. Enfoque interdisciplinario e interinstitucional (Art.4): por el que, el Consejo Nacional de Rehabilitación Social está integrado por miembros del Ministerio de Salud, Trabajo, Educación y el Defensor del Pueblo. Este enfoque, encaminado a satisfacer las necesidades y servicios elementales, como es la salud y la educación de las internas, correspondientes a dichas carteras de</p>	

Estado. Únicamente en el campo de educación, existen programas de educación primaria, secundaria y superior, que por falta de infraestructura no hay capacidad para todas las potenciales estudiantes. En lo laboral se replica el escenario, insuficiencia de trabajos remunerados para cubrir la demanda, hace falta espacio físico, promociones e insumos.

4. Enfoque sistémico: los Art.5 y Art.17 señalan que los Centros de Rehabilitación dependen de la DNRS, y ésta del CNRS; sin embargo, con decreto 585 el Presidente Rafael Correa resuelve fusionar por absorción la DNRS y la Unidad Transitoria de Gestión Emergente, (ésta creada durante la declaración de emergencia en el 2008), al MJDH, cuyo ministro titular dirige el CNRS con voto dirimente. Es evidente la centralización de la dirección de los CRS en el ministerio, respondiendo a un enfoque de arriba hacia abajo, permitiendo la impermeabilización de todo el sistema en la etapa de reforma; esta situación limita en gran manera la intervención interinstitucional, interdisciplinaria, la de sectores académicos y de los actores sociales, alejándolos del aparataje estatal.

5. Enfoque social, bio-psicológico, laboral y disciplinario de la rehabilitación social. (Art.15 y 16), por la falta de personal no se imparte a toda la población carcelaria.

6. Enfoque del Sistema Progresivo en la rehabilitación. La rehabilitación supone un control continuo de los avances y progresión en el proceso rehabilitador de las internas, lamentablemente no se benefician todas por la falta de personal.

**ANEXO 16 Matriz de indicadores de los instrumentos de las políticas públicas para la rehabilitación y reinserción social**

<p><b>Objetivo</b></p>	<p>Identificar los principales instrumentos de política pública provenientes del Ministerio de Justicia, Derechos Humano y Cultos, MJDHC, para la rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad, en el CRSFQ.</p>
<p><b>Indicadores</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Normativas que rigen la aplicación de la política penitenciaria.</li> <li>2. Construcción y/o remodelación de la infraestructura del CRSFQ, para facilitar la aplicación del Sistema penitenciario.</li> <li>3. Procesos que responden a la aplicación de la política penitenciaria: difusión/socialización, ejecución/protocolos, evaluación/control, y retroalimentación/sistematización.</li> </ol>
<p><b>Resultados</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social. CEP y RS. y el Reglamento General de los centros de rehabilitación.</li> <li>2. El CRSFQ cuenta con una infraestructura antigua y deteriorada; presenta hacinamiento y falta de espacio para desarrollar las diferentes etapas del sistema progresivo encaminado a la rehabilitación de las internas.</li> <li>3. Las evaluaciones permanentes del interno (Art. 16 ), no se realizan por falta de profesionales.</li> </ol>

### ANEXO 17 Matriz de los efectos y logros de las políticas públicas dirigidas a las reclusas del CRSFQ

<b>Objetivo</b>	Realizar una aproximación a los efectos y logros de las políticas públicas dirigidas a las reclusas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito durante el periodo en estudio.
<b>Indicadores</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sondeo de opinión a dos ex reclusas.</li> <li>2. Sondeo de opinión al grupo de ocho voluntarias</li> </ol> <p>Nota: no pudimos realizar encuestas dentro del Centro, por la falta de autorización por parte del MJDH.</p>
<b>Resultados</b>	<p>Respecto al sondeo de opinión a 2 ex reclusas y a 8 voluntarias del CENTI dentro de la prisión, el objetivo primero de rehabilitación integral para las internas no se está cumpliendo en el CRSFQ., siendo sus principales causas: la falta de personal calificado, el hacinamiento, las condiciones de insalubridad, abandono, prejuicio social, y la corrupción existente.</p> <p>Los efectos del actual sistema de rehabilitación social según el mismo sondeo no es solamente la pérdida de la libertad, sino otros efectos que se derivan de aquel, como la desintegración familiar y el estigma social de las liberadas.</p>