

**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA**

**SEDE QUITO**

**UNIDAD DE POSTGRADO**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y  
EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO.**

**Tesis previa a la obtención del título de:  
MAGISTER EN DESARROLLO LOCAL CON MENCIÓN EN FORMULACIÓN Y  
EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO ENDÓGENO.**

**TEMA:**

***INCLUSIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS MUJERES  
PRIVADAS DE LIBERTAD***

***Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito: Experiencias desde la  
reclusión y ejes para el diseño de una política pública.***

**AUTORA:** Doris Elena Pinos Calderón.

**DIRECTOR:** Magister Luis Herrera.

Quito, septiembre de 2014

DECLARATORIA DE RESPONSABILIDAD Y AUTORIZACIÓN DE USO DEL  
TRABAJO DE GRADO

Yo Doris Elena Pinos Calderón autorizo/autorizamos a la Universidad Politécnica Salesiana la publicación total o parcial de este trabajo de grado y su reproducción sin fines de lucro.

Además declaro/amos que los conceptos y análisis desarrollados y las conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad del/los /las autor/es/as.

-----  
Doris Elena Pinos Calderón

CC.1719310607

## **DEDICATORIA**

*Este reto personal y humano está dedicado a todas las mujeres que acompañan mi vida  
moldeando con su ejemplo de lucha mis sueños y convicciones.*

*A cada una, la libertad consciente de la existencia, la fuerza, la unión y nuestro mutuo e  
incondicional amor.*

*A Carol.*

*A Piedad y Fernando por todo su apoyo.*

## **AGRADECIMIENTO**

*Mi profundo agradecimiento para las compañeras privadas de libertad que compartieron sinceramente sus sentimientos, reflexiones y afectos.*

*Gracias a las actoras y actores sociales que participaron con su valioso aporte en este trabajo.*

*A quienes me enseñaron el valor de la perseverancia y la amistad con su apoyo y cariño.*

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

DEDICATORIA.....	3
AGRADECIMIENTO .....	4
ÍNDICE.....	5
RESUMEN .....	8
ABSTRACT .....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
 <b>CAPÍTULO I</b>	
 <b>1.1.-CRIMINALIDAD Y CRIMINALIZACIÓN FEMENINA</b>	
<i>Revisión conceptual de sus enfoques.....</i>	15
 <b>1.2.-LAS MUJERES COMO SUJETAS DEL DELITO</b>	
<i>La cárcel como castigo y el significado de la privación de libertad en la vida de las mujeres.....</i>	23
 <b>1.3.-EL SENTIDO DE LA REINSERCIÓN Y LAS MUJERES PRESAS</b>	
<i>El reconocimiento y la reintegración Cárcel-Sociedad como principio político de convivencia .....</i>	27
 <b>1.4.-LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL PROCESO DE REINSERCIÓN FEMENINA</b>	
<i>Nuevas formas de relación Estado-ciudadanía para el ejercicio de derechos .....</i>	35

## **CAPÍTULO II**

<b>2.1.-METODOLOGÍA .....</b>	<b>48</b>
-------------------------------	-----------

## **CAPÍTULO III**

### **3.1.-EL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL ECUADOR**

<i>Panorama contextual del encierro femenino en el país y breve recorrido histórico sobre la constitución del Sistema Carcelario en Quito .....</i>	<b>53</b>
---	-----------

### **3.2.-EL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO**

<i>Apuntes sobre la disposición y el funcionamiento de las dependencias .....</i>	<b>58</b>
<i>Las mujeres privadas de libertad de la Cárcel de “El Inca”: tipología .....</i>	<b>62</b>
<i>Crónicas de la convivencia en el encierro: percepciones y experiencias .....</i>	<b>69</b>

## **CAPÍTULO IV**

<b>4.1.-REALIDADES EN CONTRASTE .....</b>	<b>79</b>
---	-----------

### **4.1.1.-PERSPECTIVA LEGAL, ABORDAJE PROGRAMÁTICO Y APLICACIÓN DEL MODELO INSTITUCIONAL**

<i>Marco legal sobre los derechos de las personas privadas de libertad y la rehabilitación social.....</i>	<b>79</b>
<i>Líneas programáticas y modelo institucional que aborda los derechos de las personas privadas de libertad y el proceso de rehabilitación social .....</i>	<b>107</b>

<b>4.1.2.-PROPUESTAS DE REHABILITACIÓN SOCIAL EN LA CÁRCEL DE MUJERES DE “EL INCA”: PROCESOS Y RESULTADOS .....</b>	<b>113</b>
---	------------

<b>4.1.3.-ACTORES SOCIALES DEFINIENDO LA REINSERCIÓN: UNA PUESTA EN COMÚN .....</b>	<b>126</b>
---	------------

## **CAPÍTULO V**

### **5.1.- EJES PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE REINSERCIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO**

<i>Hacia una brújula de búsqueda: la propuesta</i> .....	141
CONCLUSIONES .....	162
BIBLIOGRAFÍA GENERAL .....	167
BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA .....	174
ENTREVISTADOS .....	175

### **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

GRÁFICO N°1. Clasificación por rango de edad .....	63
GRÁFICO N°2. Clasificación por nacionalidad .....	64
GRÁFICO N°3. Mujeres con y sin hijos/hijas .....	65
GRÁFICO N°4. Clasificación por tipo de delito .....	67
GRÁFICO N°5. Clasificación por situación jurídica-legal .....	68

### **ÍNDICE DE TABLAS**

TABLA N°1. Iniciativas laborales .....	113
TABLA N°2. Iniciativas de educación formal .....	117
TABLA N°3. Iniciativas de capacitación .....	120
TABLA N°4. Iniciativas culturales y deportivas .....	123

## RESUMEN

En esta investigación se determina el alcance de las principales propuestas de inclusión económica y social efectuadas en el período 2012-2013 para rehabilitar a las internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito. La finalidad de revisar las implicaciones provocadas por el afán rehabilitador del Estado, sobre la vida de las mujeres y en su reintegración a la sociedad, se relaciona con el análisis de una exclusión estructural que no sólo permea el hecho delictivo, sino que las empobrece y criminaliza dentro y fuera del espacio carcelario.

Se examinan los enfoques que guían el ejercicio jurídico penal y la gestión del Sistema Penitenciario y de Rehabilitación Social Ecuatoriano en el marco del Buen Vivir, hasta llegar a los resultados de las iniciativas emprendidas dentro de la Cárcel de Mujeres. El objetivo final es plantear desde la experiencia, algunos elementos de reflexión para el diseño de una política pública diferenciada de reinserción con perspectiva de género.

En el desarrollo de este trabajo intervinieron con sus aportes distintas actoras y actores sociales inmersos en el tema, permitiendo la inclusión de diversas voces y expectativas. Adicionalmente, la convivencia con las mujeres permitió visibilizar su realidad y hacer públicas sus principales demandas.

Las evidencias encontradas sugieren que, los esfuerzos de rehabilitación destinados a las mujeres internas son limitados, aislados, poco sostenidos e ineficaces, no han logrado insertarse en una propuesta ampliada de política pública, por tanto, conviene, entre otras cosas: replantear el quehacer penitenciario desde una mirada sensible a las necesidades urgentes de las mujeres; incluir su participación en la toma de decisiones durante todo el ciclo de política pública; fortalecer los mecanismos de exigibilidad; sostener la recomposición mutua y el diálogo político entre la cárcel y la sociedad, en defensa de los derechos humanos fundamentales de todas las mujeres, encarceladas y no.

**PALABRAS CLAVES:** Mujeres privadas de libertad; reinserción social; género; política pública.

## ABSTRACT

This research determines the scope of the main proposals for economic and social intrusion made in the period 2012-2013 to rehabilitate prisoners in the “Women's Social Rehabilitation Center” in Quito. The purpose of reviewing the implications of the state’s rehabilitation plan, particularly on the prisoners life and in their reintegration into society, has to do with the ability to put on debate situations of structural exclusion that not only permeate the crime but also outrage women subjecting them to a constant state of insecurity, poverty and criminalization in and out of prison.

The following work analyzes the approaches that guide the Criminal Law Practice, the Prison System and the management of the Ecuadorian Social Rehabilitation System within the “Good living” context up to the results of the initiatives undertaken within the Women's Prison. The ultimate goal is to present through experience some reflexive elements for the design of a differentiated social reintegration policy with a gender perspective.

In the development of this work different actors immersed in the subject were involved, contributing with a diversity of voices, looks and expectations. Additionally, living with women prisoners allowed to visualize their reality and making public their main demands.

The evidences suggest that rehabilitation efforts intended for women prisoners are limited, isolated, unsustainable and ineffective, plus they have failed to be inserted into an expanded public policy. Therefore it’s convenient to: rethink the prison work from a sensible look to the urgent needs of women; include their participation in decision-making throughout the policy cycle; firm up the enforcement mechanisms; sustain a mutual support and political dialogue between prisoners and society in defense of the fundamental human rights of all women.

**KEYWORDS:** Women deprived of liberty; social reintegration; gender; public policy.

## INTRODUCCIÓN

*“Sólo cuando vives encerrada  
te mueres para luego renacer...” Estelita M.*

El Sistema Penal y de Rehabilitación Social en nuestro país ha permanecido en un constante estado de emergencia caracterizado por el hacinamiento, la precariedad, el deterioro en las condiciones de vida de la población penitenciaria, la violación a los derechos humanos fundamentales y la desatención del Estado frente a sus demandas básicas. Esta condición histórica de exclusión que no es solamente carcelaria, sino que sobrepasa los límites del encierro, al condenar la pobreza, la inequidad, la violencia y la explotación mucho antes de la privación de libertad, es parte de una cadena estructural de castigo que golpea y segrega a quienes no encajan en el ideal social de buen/a ciudadano/a.

Los esfuerzos institucionales por transformar el Sistema de Justicia en el marco del Buen Vivir se han evidenciado en un sinnúmero de acciones que van desde la edificación de más y mejores cárceles, hasta el endurecimiento de penas, la legitimación del discurso de seguridad y la lucha contra la delincuencia. La construcción del Nuevo Estado Democrático de Derechos, Justicia y Buen Vivir no garantiza la inclusión ni el ejercicio equitativo de derechos, al contrario, es un ideal que fluctúa entre la intención de promover ciertos cambios de forma y la necesidad de establecer respuestas punitivas inaplazables de vigilancia y control desde el Estado.

En este contexto, la situación de las internas recluidas es invisible, no es común que el marco jurídico, las orientaciones, las instituciones y la gestión del aparato penal aborden su accionar desde un modelo androcéntrico, nada acorde con la realidad femenina, con sus necesidades y particularidades socio-económicas, culturales y de clase, lo cual demuestra que en el círculo de excluidos, han sido las mujeres desde siempre, rechazadas y desconocidas.

El resultado que produce el castigo carcelario sobre ellas tampoco ha sido considerado en la agenda pública y de gobierno, pero se ha mostrado incuestionable en sus efectos devastadores. La penalidad privativa tiene el poder de sobre criminalizar la vida, los

cuerpos, los afectos femeninos e incluso, fragmenta los círculos de cuidado porque irrumpe con el rol que desempeñan las mujeres como sostenedoras de la vida, es decir, no se comprende aún que encerrarlas equivale a encerrar a todos quienes dependen de su protección, sometiéndolos a una exclusión interminable que profundiza el conflicto.

El alto costo social y económico que provoca el uso desmedido de la cárcel para la población reclusa femenina, por la diferenciación de las situaciones que deben atravesar las mujeres con relación a los hombres, tiene varios agravantes, por ejemplo, la sobre estigmatización a causa de la ruptura en los roles asignados socialmente: el de buenas madres, esposas e hijas, pero también, el aumento de la vulnerabilidad hacia estados de violencia graves que precarizan las condiciones materiales concretas de estas mujeres delincuentes, empobreciéndolas aún más, separándolas de sus familias y despojándolas de sus derechos ciudadanos.

La existencia de una mirada masculina en la definición del quehacer jurídico, penitenciario y en especial, del quehacer rehabilitador, ha imposibilitado el planteamiento de una política pública integral diferenciada de reinserción social con enfoque de género. Nos encontramos más bien en presencia de un modelo generalizado de rehabilitación cuyo tratamiento progresivo, herencia de la criminología positivista europea de hace varios siglos, advierte un proceder conductista, técnico-administrativo, burocrático y punitivo que califica los comportamientos peligrosos del conglomerado, haciendo uso del aislamiento carcelario como único recurso.

Por su parte, las escasas propuestas para rehabilitar a la población penitenciaria, producto de la urgencia por hacer públicos los resultados de la gestión desde el Estado, han sido parches destinados a cubrir de alguna forma problemáticas de fondo como la sobrepoblación, el hacinamiento, la pobreza y la violencia carcelaria, quedándose en intentos aislados, poco sostenidos y descontextualizados frente a las necesidades de la población reclusa. Comprender lo que sucede en este sentido, principalmente con las mujeres, permite replantear, entre otras cosas, el lugar que ocupan en las políticas públicas y en el Nuevo Estado de Derechos, Justicia y Buen Vivir.

En la misma línea, algunas ofertas rehabilitadoras se han desarrollado en varias cárceles como en el caso del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (CRSFQ), lugar de estudio en este trabajo.

La finalidad primordial de esta investigación fue determinar el alcance de las iniciativas de inclusión económica y social efectuadas durante el período 2012-2013 para rehabilitar a las mujeres internas del Centro, con el propósito de establecer, a partir de allí, ciertos elementos orientados al diseño de una política pública de reinserción social diferenciada.

Se plantearon interrogantes sobre los abordajes y enfoques que guían el accionar del Marco Jurídico Penal Ecuatoriano, del Sistema Penitenciario y de Rehabilitación Social contenidos en el modelo del Buen Vivir, hasta llegar a la comprensión sobre el funcionamiento y los resultados generados por las propuestas impulsadas en la Cárcel de Mujeres de Quito, además de que fueron incorporados en el análisis, los aportes de distintos actores sociales, alrededor de la problemática.

En el primer capítulo se realiza un análisis teórico conceptual para definir la criminalidad femenina en la historia de la criminalización, la construcción del sujeto femenino delincuente, el poder del castigo en la vida de las mujeres privadas de libertad, la reinserción social y la política pública como propuesta de inclusión desde una perspectiva de género, propiciando así la comprensión reflexiva y la problematización del tema.

El segundo capítulo resume la metodología empleada en el transcurso, haciendo énfasis en la entrevista como técnica de investigación cualitativa, utilizada tanto para recoger los testimonios, las apreciaciones y sentires de las internas, como para registrar los puntos de vista de diferentes actores sobre el tema. De igual forma, se describen las particularidades de la observación y el diario de campo al ser métodos destinados a la exploración vivencial carcelaria, desde la recopilación de insumos informativos obtenidos en el acercamiento con las mujeres.

En el tercer capítulo se incluye un recorrido contextual sobre la realidad carcelaria en el país dando relevancia a la situación de las mujeres presas. Seguidamente se relatan los hitos históricos que rodean la constitución del Sistema Carcelario Femenino en la Ciudad

de Quito y una breve descripción del lugar de estudio propuesto: el Centro de Rehabilitación Social Femenino, ubicándose en la caracterización socio-económica y humana de las internas, de acuerdo a la observación de las lógicas de convivencia en el encierro.

El cuarto capítulo desarrolla un diagnóstico situacional con respecto al estado de los derechos de las mujeres privadas de libertad y de la rehabilitación social partiendo del análisis sobre los abordajes que definen el marco jurídico penal, las líneas programáticas nacionales y el modelo institucional penitenciario, centrándose luego en la exposición de los procesos y de los resultados obtenidos con las propuestas de inclusión económica y social aplicadas en el Centro. A continuación se realiza una puesta en común en relación al criterio de varios actores sociales en función del diseño de una política pública.

Finalmente, en el quinto capítulo se especifican algunos ejes que, a manera de propuesta se enfocan en el objetivo general dispuesto.

Las inquietudes aquí expuestas surgieron a partir de la necesidad humana de visibilizar las realidades, las vivencias y la lucha de las internas por sostenerse y sentirse incluidas, más allá de la cárcel.

El problema penitenciario y el estado de la rehabilitación son asuntos cuya importancia social, política y humana supera la esfera punitiva y jurídica para dirigirse hacia un tema de justicia social donde es vital el impulso, la restitución y el reconocimiento legítimo de los derechos humanos fundamentales de las mujeres privadas de libertad, uno de ellos, el derecho a ser reintegradas en toda la magnitud de su existencia, dentro y fuera de la cárcel, siendo trascendente el surgimiento de nuevos acuerdos de convivencia que posibiliten un diálogo político y equitativo entre el espacio carcelario y la sociedad.

En el fondo, la crisis penal no es más que un reflejo de lo que ocurre a nivel social, en tal razón cuestiona seriamente el propósito de consolidar el Buen Vivir en un marco de derechos, así como los principios de inclusión y democracia que buscan materializarse en el ámbito penal, pero que en la práctica se ven obstruidos por el carácter excluyente, disciplinario y castigador imperante en las actuales Políticas de Estado.

Ante las marcas que deja la cárcel es imprescindible asumir que la responsabilidad en la transformación de la estructura penal no depende solamente de lo que pueda o no hacer el Estado, sino que concentra el compromiso fundamental de todos y cada uno de los actores sociales, entre ellos: la ciudadanía, las organizaciones de la sociedad civil, las mujeres involucradas, sus familias, la comunidad, la sociedad en general y la academia. El aporte de cada uno/a para interpelar el mejoramiento de las condiciones de vida y el cumplimiento en el ejercicio de derechos, permitirá dinamizar el debate, incentivar la participación de la ciudadanía en la política pública y mantener la articulación de voluntades sociales y políticas en favor de las mujeres internas en los centros carcelarios.

El espacio académico en este campo propone la necesidad de esclarecer la realidad carcelaria. Aunque en esta área específica la investigación y la propuesta no han sido suficientes, su contribución principal radica en promover el diálogo social, la reflexión y la comprensión de las situaciones de exclusión que experimentan las mujeres en distintos ámbitos, facilitando la inclusión de sus demandas básicas y el desarrollo de una conciencia crítica que coloque sobre la mesa el papel de la cárcel en nuestra sociedad, sus fines, sus alcances rehabilitadores, su proyección y aportes en la construcción del Buen Vivir.

Si la filosofía política del Estado Democrático, es, precisamente, contribuir en la equidad para la inclusión de todas y todos, una de sus bases tendría que ser la no separación de los conflictos sociales en el espacio carcelario, la no exclusión de aquello que nadie está dispuesto a asumir con seriedad al ser considerado peligroso, negativo, inhumano y delincuente. Entonces, sus principios dejarían de ser simples anhelos por alcanzar convirtiéndose en realidades dignas de ser luchadas y construidas como parte de un compromiso colectivo.

## CAPÍTULO I

### 1.1.-CRIMINALIDAD Y CRIMINALIZACIÓN FEMENINA

#### *Revisión conceptual de sus enfoques*

El tema de la mujer en conflicto con la ley ha sido poco desarrollado, la carencia de estudios sobre criminalidad y criminalización femenina ha ubicado a esta problemática al margen de las perspectivas penales criminológicas y al margen de las agendas públicas. De acuerdo a lo descrito por Rosa del Olmo (1998) en su Estudio sobre Criminalidad y Criminalización de la Mujer en la Región Andina, se determina que en principio los criminólogos ignoraron su importancia, reduciéndolo a parámetros de explicación desde su generalidad y desde la construcción teórica del hombre criminal como único sujeto existente.

En lo posterior, diversas escuelas de pensamiento analizaron la situación femenina en estado de reclusión llevando a cabo investigaciones marcadas por los distintos momentos históricos. Según la exposición realizada por la autora referida, para *la Escuela tradicional o Positivista* la criminalidad era el resultado de características individuales de naturaleza fisiológica o psicológica que al no tener ningún contenido socio histórico tomaban como base “supuestos implícitos o explícitos sobre la naturaleza inherente de la mujer” (del Olmo, 1998, p.21). Al ser la criminalidad considerada como una actividad individual y natural, el análisis se enfocó en las particularidades biológicas y psicológicas femeninas, aquellas que fácilmente la llevaban a cometer actos delictivos. El elemento biológico determinante en el comportamiento criminal y su origen era la sexualidad.

De esta forma, el modelo de rol estableció dos tipos de mujeres: las buenas-normales y las malas-anormales, las primeras merecían ser protegidas por su vulnerabilidad, mientras que las segundas, castigadas por la pérdida de su sentido femenino, marcado desde la sumisión.

Dentro de esta tendencia sobresalieron algunos teóricos, entre ellos, Lombroso y Ferrero (1900) referenciados por del Olmo (1998), quienes indicaron que la criminalidad de la mujer era un desorden anormal en ella, signo de su poco desarrollo con respecto al hombre. Por ende, las causas de esta, usualmente tenían que ver con el deseo sexual y el erotismo, así como con la existencia de una fuerza e inteligencia para la ejecución de la maldad, de acuerdo a su naturaleza incompleta y malintencionada.

Hemos visto que las mujeres tienen rasgos en común con los niños, que su sentido moral es deficiente, que son resentidas, celosas e inclinadas a venganzas de crueldad refinada. En casos comunes estos defectos se neutralizan con la compasión, la maternidad, la ausencia de pasión, la frialdad sexual, la tendencia al orden y una inteligencia subdesarrollada. Pero (...) cuando la compasión y los sentimientos maternos están ausentes y en su lugar se desatan fuertes pasiones y tendencias inmensamente eróticas, cuando la fuerza muscular y una inteligencia superior para la concepción y la ejecución de la maldad (...) es claro que lo inocuo semi-criminal presente en la mujer normal debe transformarse en una criminal nada más terrible que cualquier hombre (Lombroso y Ferrero, 1900, p.151 citados en del Olmo, 1998, p.21).

En el mismo análisis, Otto Pollack (1950) citado por la autora de comentario, en sus estudios desarrollados durante la postguerra señaló que a lo largo del tiempo la criminalidad femenina ha sido subestimada, por lo cual formuló una tesis construida a partir los siguientes argumentos:

Primero, desde la naturaleza misma de las mujeres a quienes definió como más investigadoras que ejecutoras del crimen por su naturaleza manipuladora. Segundo, “los roles desempeñados por la mujer le dan mayor oportunidad de camuflar su criminalidad en su condición de sirvientas, enfermeras, maestras y amas de casa” (Pollack, 1950, p. 10 citado en del Olmo, 1998, p. 22). Es decir, podía ocultar su maldad tras los roles de subordinación, debilidad y bondad para la planificación de un crimen. Tercero, la lucha contra la criminalidad de las mujeres se veía afectada por una norma convencional que casi obligaba al sistema penal, a la policía y a los jueces, a no detenerlas por principio de caballerosidad, ya que culturalmente ellas debían ser protegidas por la fuerza del hombre. El aspecto más inquietante en esta postura fue la relación establecida entre la emancipación femenina y la conducta criminal. “Uno de los fenómenos característicos de nuestro tiempo es el progreso de la mujer para alcanzar la igualdad con el hombre. Esto plantea la interrogante de si asumir en consecuencia de este desarrollo que la criminalidad femenina

cambiará su naturaleza masculinizándose con lo cual dejaría de ser camuflada” (Pollack, 1961, p. 5 citado en del Olmo, 1998, p. 22).

La Escuela Tradicional definía a la criminalidad femenina como un tema estrictamente de naturaleza biológica, sexual, psicológica y comportamental atribuida a la construcción de los roles asignados socialmente para las mujeres, legitimando la reproducción de estereotipos, el control sobre su cuerpo y sexualidad, demarcando además una relación desigual entre la acción de un sistema penal pensado como hombre, masculino y caballeroso, en su relación con dos modelos de mujeres: normales débiles y anormales malas.

En este período, la reflexión criminalística de algunos autores coincidió con la equiparación de la naturaleza criminal (hombre-mujer), a propósito de la emancipación femenina en pos de alcanzar una igualdad con él. Dichas consideraciones, al no rebasar los límites expuestos, estigmatizaron fuertemente el tratamiento de la situación.

A comienzos de los años setenta, el silencio sobre la posición de la mujer en la criminología fue roto a raíz de una serie de trabajos escritos por criminólogas de Estados Unidos y Gran Bretaña. Aparecen en escena *las Teorías Modernas* entablando críticas al tradicionalismo.

Para del Olmo (1998) el Movimiento de Liberación Femenina tuvo mucho que ver con la ruptura epistemológica tradicionalista, varios hechos sociales como el reconocimiento del año internacional de la mujer por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1975 y la aprobación de la “Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” en 1976, fueron determinantes en los estudios propuestos por las criminólogas norteamericanas Freda Adler y Rita Simon (1975). Aunque las dos autoras referidas rechazaron el positivismo biológico en la comprensión de la criminalidad, vincularon el aumento de ésta con las posibilidades de emancipación de la mujer:

Freda Adler mencionó que la creciente participación de la mujer en la criminalidad se debía al cambio subjetivo que ella sufrió a causa de la liberación femenina, lo cual se manifestó cuando la mujer dejó su pasividad para volverse más despierta y agresiva,

masculinizándose y asumiendo un comportamiento parecido al del hombre, desafiando así las restricciones de los roles tradicionales, análisis efectuado en torno a la tesis de la masculinidad. Al poco tiempo, la tesis descrita fue criticada por estudios que explicaron la desconexión entre la conducta criminal y las percepciones y actitudes de rol, demostrando que la relación entre los hipotéticos rasgos de masculinización de la mujer y la criminalidad no tenían base empírica, constituyéndose en un mito.

Rita Simon por su parte se basó en las estadísticas criminales femeninas de varias décadas e incluyó en sus estudios datos concernientes a la situación de la mujer en la fuerza de trabajo, lo que le llevó a plantear “La tesis sobre la oportunidad”. La tesis sobre la oportunidad afirmaba que “a medida que la mujer ingresa en ocupaciones anteriormente masculinas se expone a oportunidades que antes solo se le presentaban al hombre. De ahí que el incremento de delitos contra la propiedad se explique por un cambio objetivo en sus circunstancias” (Simon, 1975 citada en del Olmo, 1998, p. 24).

Simon expuso además que cierto tipo de criminalidad (fraude y desfalco) podrían aumentar en el futuro las oportunidades ocupacionales de la mujer indicando que la liberación femenina la ubicaba en igualdad de condiciones para el castigo. Si antes el sistema penal era indulgente con ella por su sentido de caballerosidad, en esta coyuntura, incluso el castigo podía ser más severo.

Las observaciones hechas a la tesis de la oportunidad no tardaron en precisar las tensiones y presiones de la pobreza así como la falta de estructuras analíticas sobre las oportunidades que la criminología tradicional utilizaba para explicar la criminalidad del hombre de clase baja, esquema nada correspondiente con la situación de las mujeres en las mismas condiciones.

Otra autora a quien del Olmo (1998) cita en su estudio es la socióloga norteamericana Eleanor M. Miller (1986) la cual dedujo que la interpretación realizada por las autoras enunciadas anteriormente, era aislada, producto del poco contacto demográfico y personal con las mujeres criminales, cuestionando así la Teoría Moderna.

Sobre las críticas a la Teoría Moderna se postuló la “Tesis de la necesidad económica” para destacar la importancia de dirigir el análisis hacia las condiciones de pobreza y a las estructuras y culturas que la originaban. Por tanto, ya no era la liberación femenina la causa de la criminalidad de las mujeres sino la feminización de la pobreza (Chesney-Lind/Bloom, 1997, p. 48 citadas en del Olmo, 1998, p. 25), un precepto que fue desagregado en lo posterior por la criminología feminista.

A pesar de que los enfoques de Adler y Simon fueron debatidos, puede afirmarse que en cierta forma se logró visibilizar con más frontalidad el tema, en comparación a lo indicado en las teorías tradicionales. Sin embargo, la liberación de la mujer continuó siendo el factor determinante, tanto en el comportamiento delictivo por el anhelo de alcanzar una igualdad con la naturaleza masculina (masculinización), como en el acceso a nuevas oportunidades laborales que al presentarse para ellas, eran causantes del aumento de sus posibilidades para delinquir. En esta etapa el rol del sistema penal fue reconocido como más severo, la caballerosidad e indulgencia se convirtieron en formas de castigo mucho más rigurosas para las mujeres en la medida en la cual podían involucrarse con mayor amplitud en la esfera de lo público y de igual forma, en el delito a escala pública.

Seguidamente, la expectativa generada por los argumentos de las investigadoras norteamericanas permitió el surgimiento de nuevas teorías que incorporaron la perspectiva de género con una empatía hacia las mujeres en conflicto con el sistema penal, consolidando la Tendencia Criminológica Feminista.

***La Criminología Feminista*** hizo importantes contribuciones en el plano epistemológico, facilitó una redefinición de conceptos contribuyendo al enriquecimiento de los paradigmas de la criminología. Dentro de ella se colocaron en debate las investigaciones definidas desde la teoría tradicional masculina, la mujer dejó de ser objeto de conocimiento convirtiéndose en sujeto de conocimiento desde su propio universo social. (Howe, 1990, p. 13 y Parent, 1992 citados en del Olmo, 1998, p. 26). Para constancia de lo afirmado, del Olmo (1998) incluyó los aportes de criminólogas cuyos estudios obtuvieron gran importancia en los años setenta, ochenta y noventa:

La criminóloga norteamericana de Doris Klein (1973) publicó el primer texto de crítica feminista a todos los trabajos existentes hasta el momento. La criminóloga británica Carol Smart (1976) enfatizó en que los estudios feministas debían tomar otras direcciones, dirigiéndose hacia la investigación sobre los crímenes típicos de la mujer, su tratamiento por el sistema penal y en los textos legales. La criminóloga británica Pat Carlen (1985) utilizó una metodología etnográfica de historias de vida para explicar cómo las condiciones materiales de las mujeres en la sociedad las llevaba a optar por los ilegalismos, partiendo de indicadores como la ausencia de poder de las mujeres, la caracterización ética, los niveles de pobreza y las tipificaciones convencionales sobre feminidad para encarcelarlas o no.

En un balance sobre los principales aportes de las feministas en el estudio del delito durante la década de los ochenta, resaltaron las criminólogas norteamericanas Kathleen Daly y Meda Chesney-Lind (1988) señalando que al incluir una mirada de género se ha redefinido y enriquecido el paradigma a través de la aplicación de conceptos y disciplinas, con la explicación de la situación desde y para las mujeres y, con la congruencia de varias corrientes teóricas integrando la relación entre clase, raza y género dentro de la criminología.

Durante los años noventa y con la importancia que adquirió el empoderamiento de la mujer, se originó la “Teoría de la creencia en el poder” de Dougherty (1997), una visión innovadora para entender el contexto en el cual ocurría la criminalidad femenina desde el poder que la mujer podía construir sobre sí misma, con el orden y a nivel ideológico. Dentro de esta dinámica, los efectos interactivos de la esfera estructural y de la esfera ideológica de las sociedades patriarcales creaban un contexto de opresión que impactaba directamente su vida.

El incremento de mujeres condenadas por delito de drogas en América Latina, evidenciado en la década de los noventa, representó un cambio primordial para las pensadoras feministas consideradas por del Olmo (1998), en tanto, las nociones de criminalidad entendidas a partir del involucramiento de la mujer en los comportamientos descritos por la norma penal como delito, ocuparon más bien el lugar de la criminalización pensada como una construcción social, política y jurídica que permitía que estos hechos

sean vistos y castigados como tal. Se hizo necesaria la diferenciación entre criminalidad y criminalización, la primera desde la categorización precisada por la norma para definir el delito y el castigo y la segunda desde la concepción establecida socialmente para nombrarlos, aclarando “las razones por las cuales las mujeres delinquen y las razones por las cuales son encarceladas” (del Olmo, 1998, p.31), reconociendo así las visiones estereotipadas sobre las mujeres y los distintos significados de su trasgresión como rasgos distintivos del sistema penal y de justicia latinoamericano.

En reflexiones más contemporáneas sobre la criminalización femenina ligada al tema de la droga, Pontón y Torres (2007) afirman que esta tendencia deberá ser entendida definiendo las implicaciones generadas en el contexto de la guerra contra las drogas y en su relación con el género, de acuerdo a la vinculación existente entre la mujer y la ley, según va en aumento su participación en el narcotráfico.

Finalmente, los estudios sobre el Sistema Penitenciario en el Ecuador se han enfocado en el ámbito institucional, siendo realizados por grupos de derechos humanos, Naciones Unidas y la Dirección Nacional de Rehabilitación. Los aportes sobre la situación específica de las mujeres han sido escasos y de corte antropológico.

Con estos antecedentes y a modo de comparación conceptual, es visible que en la comprensión del ámbito criminológico se configuran dos momentos, uno que corresponde al predominio del enfoque tradicional donde la criminalidad de la mujer era producto de su naturaleza biológica innata, con rasgos sexuales y de comportamiento definidos desde la maldad y la manipulación para instigar y ejecutar el crimen. En este modelo, el sistema penal perdonaba a la mujer como un favor por su debilidad y aplicando su sentido de caballerosidad, mientras ella podía ocultar tras sus roles de sumisión, su potencialidad criminal, por este hecho, la supremacía de una perspectiva reduccionista y estereotipada con respecto a las mujeres y al fenómeno delictivo se ponía de manifiesto.

El segundo gran momento se relaciona con el surgimiento de las Teorías Modernas donde ya se habla de cuestiones como la liberación femenina aunque desde su influencia negativa en el comportamiento de la mujer y en la apertura de espacios antes ocupados por

hombres para el ejercicio de la criminalidad, en términos de equiparar actitudes y posibilidades de delinquir.

Luego, las Teorías Criminológicas Feministas significaron un cambio de paradigmas y una ruptura de corte epistemológico con la postura tradicional, superando inclusive a las Teorías Modernas puesto que se extendieron los enfoques analíticos incorporando la noción de género y las experiencias de las mujeres desde su diversidad en cuanto a raza, condición y clase social, visualizando elementos estructurales e ideológicos en contextos marcados por las condiciones materiales, las relaciones de poder, la opresión, la desigualdad y la pobreza, lo cual fue un avance importante en esta área.

Por su parte, en latinoamericana el delito por tráfico de drogas y el involucramiento directo de las mujeres en él, permitió abrir debate y catalogar al hecho como criminalización y no como criminalidad, debido a las transformaciones de este fenómeno y a sus implicaciones en la vinculación de la mujer con la ley y el sistema penal.

Se concluye que, en esta investigación, el análisis teórico utilizado para problematizar el tema, parte, sin duda, de las reflexiones configuradas en el enfoque de género propuesto por la Criminología Feminista ya que permite comprender los alcances de la criminalidad a manera de causas estructurales (como la pobreza, la inequidad, la negación de derechos y la exclusión), así como desde algunos rasgos ideológicos (relación entre clase, raza y género) exponiendo las características opresivas del sistema patriarcal, su Estado e instituciones, a partir de una comprensión integral y coherente con la realidad de las mujeres privadas de libertad participantes en este trabajo.

Los elementos que han caracterizado la criminalidad y la criminalización permiten analizar cómo el tratamiento de estos apartados han formado parte del desenvolvimiento de una historia contada esencialmente desde lo masculino, minimizando a la mujer y acentuando su rol de subordinación e inferioridad a pesar de la incorporación de distintas discusiones al respecto.

## **1.2.-LAS MUJERES COMO SUJETAS DEL DELITO**

### *La cárcel como castigo y el significado de la privación de libertad en la vida de las mujeres*

El afán humanizador de la cárcel en el desenvolvimiento del Sistema Penal Moderno y del pensamiento reformador de finales del siglo XVIII y principios del XIX, según Foucault (2002) estuvo fundamentado en una transformación que le dió un giro al objeto de castigo. Aquella sanción propinada sobre el cuerpo del delincuente (espacio material del delito y objeto dispuesto a la corrección mediante crueles torturas), abandonó su sentido físico para trasladarse hacia la compostura del alma, del espíritu y del comportamiento.

Pronto, las penas degradantes de los siglos anteriores se intercambiaron por una pena más humana y menos lacerante. De esta manera, el enfoque penal de la época moderna demandó la necesidad de establecer distintos parámetros en la definición de delitos, castigos, jerarquías de gravedad, márgenes de indulgencia y otras formas destinadas a delimitar claramente la diferencia entre lo permitido y lo prohibido dentro del orden social, sobre todo, en relación al sujeto y a la implicación de su voluntad en determinando delito (Foucault, 2002).

Poco a poco “el conocimiento del delincuente, la apreciación que se hace del él, lo que se puede saber acerca de las relaciones entre él, su pasado y su delito, lo que se puede esperar de él para el futuro” (Foucault, 2002, p. 19) fueron y son hasta hoy, modos de calificar al individuo incorrecto desde la existencia de una identidad pensada originalmente, al margen de la ley.

En palabras de Foucault (2002) la humanización de las penalidades hizo indispensable la conversión de los modos de ser, de pensar y actuar, siempre a partir del reconocimiento del sujeto como delincuente por naturaleza. El re direccionamiento del castigo incorporó la idea de devolver a la sociedad personas respetuosas con la ley, dispuestas a convivir pacíficamente dentro de un proceso definido como privación de libertad, entendiéndose que, para llevar a cabo el ejercicio de devolver, era preciso mantenerse en un lugar de

aislamiento orientado a la reflexión, al reconocimiento de la culpa y al cambio personal, procurando fundamentalmente mantener bajo control a los sujetos delincuentes.

Con estos parámetros, la herencia penitenciaria marcada por el sentido de esta transformación en el transcurso de los siglos ha hecho que la alternativa históricamente más aplicada y quizá, la mejor instituida, inclusive en la actualidad, dentro de las estrategias de seguridad ciudadana, en varios países del mundo y en el caso del Ecuador, sea el aislamiento y el pago de la pena con privación de libertad a través del espacio carcelario.

Carrión (2007) en sus afirmaciones detalla que “las libertades públicas y la seguridad ciudadana al ser caras de una misma moneda, son parte de la convivencia social, sin embargo, la seguridad y el orden deberían estar subordinadas a las libertades humanas, en tanto, estas constituyen un derecho humano fundamental que el sistema penal coloca en segundo orden de importancia cuando de seguridad se trata” (p.p. 5-6). Por ende, “la privación de libertad es por un lado, una medida que tiende a privilegiar la seguridad sobre la libertad y, por tanto, a ser contraria al derecho y, por otro, ha demostrado ser una medida poco eficiente para mejorar la seguridad” (Carrión, 2007, p. 6).

Adicionalmente, en nuestros países la inseguridad y la delincuencia son hechos constantemente legitimados por un populismo punitivo que al situar su estrategia de represión frente al delito, se produce y reproduce en los medios de comunicación al ser estos constructores de sentido público, en las propuestas de campaña cuando se convierten en ofertas radicales de control frente a la delincuencia y en la cotidianidad con el crecimiento de los niveles de violencia social y del discurso del miedo. Son parte del debate público y se encasillan en soluciones concentradas en la profundización del encarcelamiento, haciendo de la exclusión una separación además espacial.

La aplicación de la fuerza punitiva del Estado lejos de responder a la realidad carcelaria y a sus necesidades, se debe a las decisiones tomadas por la política criminal desde una concepción de seguridad regida por el temor a la impotencia de no avanzar con éxito en el control delincencial. Es así como, el poder de castigo que ejerce el Estado por medio de su sistema cárcel radica en que, al perseguir como fin último el encierro y el control excede los límites de la reclusión tras las rejas y se extiende hacia la criminalización de la pobreza

e inequidad, expresiones de la crisis política-económica-social y de la violencia estructural que vulneran en mayor magnitud, los derechos, la vida, el cuerpo e incluso las decisiones de las mujeres, convirtiéndolas en sujetas del delito.

Durante las últimas décadas el aumento sostenido y acelerado de la población penitenciaria femenina, ha constituido un fenómeno común en toda América Latina a pesar de que “la prisión es para la mujer un espacio discriminador y opresivo. Esto se expresa en el desigual tratamiento recibido y en el significado, muy diferente, que asume el encierro para las mujeres y para los hombres” (Antony, 2007, p. 76).

Para Carmen Antony (2007) la prisión es doblemente estigmatizadora y dolorosa si se tiene en cuenta el rol que la sociedad le ha asignado históricamente a la mujer. La cárcel tiene un impacto diferenciado porque contrapone su rol de buena madre, esposa e hija, con la estigmatización de la culpa por violar la ley, desobedecer lo construcción de lo correcto y contravenir sus roles tradicionales, sometiéndola a un mayor repudio social.

El espacio carcelario a su vez desvirtúa la diferenciación de las particularidades, necesidades y afectos femeninos, ya que, al estar pensado para la reclusión de un sujeto inmerso en la categoría delincuente masculino hace invisible la existencia de las mujeres y su heterogeneidad, desconociendo sus distintas circunstancias sociales, económicas, laborales y familiares propias mientras las criminaliza doblemente. Como resultado, las mujeres que se encuentran en los centros penitenciarios por acciones que han transgredido la ley y el orden social, son consideradas delincuentes, peligrosas, malas y hasta despreciables.

Para la sociedad son esas mujeres sujetas invisibles, segregadas y excluidas dentro y fuera de la prisión, ignoradas cuando están en ella y desvalorizadas en su capacidad de retorno por haber permanecido encerradas, hechos que además generan desconfianza social y una persecución que se traduce en el señalamiento continuo, aunque se haya concluido ya con el pago de la pena, alargando el castigo y la interminable criminalización.

En el ámbito de la justicia, las mujeres delincuentes son sobre criminalizadas, primero, han irrespetado el orden legal, por lo cual, ya en el encierro pierden sus derechos y su

reconocimiento legítimo como ciudadanas al mantenerse al margen de lo socialmente aceptado como correcto. Segundo, con la sobredimensión de la pena, ya que en la mayoría de casos el tiempo de castigo es desproporcionado frente a la magnitud de la acusación, constituyéndose para las internas en una pérdida temporal-social-afectiva y, tercero, con la existencia imborrable de antecedentes penales bien marcados en el record policial que las cataloga para siempre como delincuentes, aumentando la estigmatización, el costo social y emocional que deben pagar.

Para el Estado son esas figuras privadas de libertad por las que no se interesa con responsabilidad o lo hace en forma descontextualizada, procurando mantenerlas aglutinadas en un lugar desde donde sea posible vigilar, castigar y transformar sus vidas, cuerpos, mentalidades, espacios, expresiones y formas de proceder, cumpliendo con el objetivo de los regímenes penitenciarios en su intención de devolverla a la sociedad como una verdadera mujer mediante la ejecución de procesos rehabilitadores que parten de la reproducción de roles tradicionales de socialización asumidos desde la subordinación, la culpa, el paternalismo y la victimización. “Se refuerza la formación –o mejor dicho, la asignación de sexo– y se consolida la idea androcéntrica de la mujer como un ser subordinado, incapaz de tomar decisiones, sin responsabilidades y sin posibilidad de enfrentar el futuro” (Antony, 2007, p. 76).

Para sus familias, parejas e hijos/as, pronto pasan a convertirse en olvido. Quienes tienen hijos/as a su cargo no continúan siendo el sostén del hogar por estar privadas de libertad, lo cual complica sus condiciones de vida agudizando situaciones de pobreza al no responder por sus cargas familiares.

Para los grupos de voluntariado y formación religiosa, son las beneficiarias perfectas a quienes se espera ayudar de manera también paternalista, con el fin de propiciar un cambio de vida, en términos de conversión positiva frente al pecado-delito, desde el arrepentimiento.

El espacio carcelario significa para las mujeres una forma de castigo representada por el sometimiento a condiciones de vida crueles donde impera la escasa atención a sus necesidades básicas, la violencia y la violación a sus derechos fundamentales, mecanismos

que forman parte del castigo social y de una exclusión que desconoce su humanidad. La privación de libertad y el castigo en su ímpetu de cambio sobre las almas pecaminosas, es para las mujeres delincuentes una medida de seguridad que sanciona a la persona utilizando entramados de significación-recriminación como el señalamiento, la culpa, la tortura moral, la segregación y la invisibilización dentro de un sistema que ya de por sí tiende a excluir a quienes están en condiciones de desventaja, mucho antes de ingresar a los centros penitenciarios.

El temor, la desolación, la estigmatización, el alejamiento y la pérdida de la vida son formas de castigo y venganza con las que el Estado y su poder represor arremeten en contra de mujeres que, en su mayoría están condenadas por actos delictivos no violentos, principalmente por aquellos relacionados con drogas, demostrando que integran el último eslabón en los mecanismos de distribución o son “mulas” que transportan en su cuerpo cantidades para la comercialización.

¿Qué castiga la cárcel? es claro que detrás del delito como acto ilegal, la sociedad y el Estado responden a problemáticas estructurales mediante la criminalización y el encarcelamiento de las mujeres por varias razones: por estar empobrecidas, por estar solas con varios hijos e hijas que sacar adelante, por pertenecer a otro lugar, por ser consumidoras, por no estar saludables y porque están obligadas a sobrevivir en entornos de violencia, explotación e inseguridad.

### **1.3.-EL SENTIDO DE LA REINserCIÓN Y LAS MUJERES PRESAS**

#### ***El reconocimiento y la reintegración Cárcel-Sociedad como principio político de convivencia***

El debate sobre el alcance y la razón de ser de la pena privativa de libertad pone en juego varios elementos, entre ellos, sus implicaciones, significados y el sentido mismo de su presencia para quienes, desde distinto lugar están involucrados/as de alguna forma en el hecho delictivo ya sea como culpables (sobre quienes recae la pena), como corregidores (quienes ejercen poder de control) y como observadores (quienes desde afuera construyen una vida en sociedad entre el temor y su idea de seguridad).

El actor más poderoso debido a su posibilidad de control sobre las y los infractores de la ley es el Estado, que, a través de su agencia penitenciaria, ha asumido un rol histórico en la ejecución de la pena, partiendo de una fuerte tradición sancionadora y correctiva distante de la acción reintegradora y del respeto a los derechos ciudadanos. A pesar de que existen distintos marcos jurídicos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos y garantías constitucionales, ya en la práctica, la labor del Estado no encuentra lugar cuando desconoce su responsabilidad en el cumplimiento de obligaciones básicas para con sus gobernados/as, obstruyendo el ejercicio pleno de aquellos derechos inherentes a cada ser, por encima de su situación jurídica, legitimando más bien sus mecanismos punitivos de control.

El concepto de gubernamentalidad de Michel Foucault (2006) referenciado por Rojas y Hernández (2011), cuando expone que: “El conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber la economía política y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2006, p. 136 citado en Rojas y Hernández, 2011, p. 51), explica cómo los discursos, las instituciones (representadas por el sistema carcelario), las prácticas privativas de libertad y las relaciones de poder/control se convierten en mecanismos gubernamentales, estatales, políticos, discursivos, técnicos y económicos de seguridad y control, creados con el fin de moldear a la fuerza una racionalidad positiva en el individuo y en la sociedad, cumpliendo una función opresiva.

Para reflexionar sobre los puntos desarrollados en este trabajo, es indispensable analizar el alcance que tiene el castigo carcelario como una estrategia del Estado destinada a generar cambios significativos en la vida de las mujeres delincuentes, en una tarea de rehabilitar lo que se ha in-habilitado por negativo, peligroso, incorrecto e indeseable, incentivando la inclusión de ellas en un espacio-sociedad del cual han sido excluidas. Por eso, el planteamiento de algunas observaciones sobre el ejercicio rehabilitador supone la comprensión de la funcionalidad misma de la pena. En el estudio correspondiente a los efectos del uso de la cárcel en México (Solís, de Buen y Ley, 2013) se relatan varios elementos que configuraron la prisión desde su funcionalidad:

Sobre los orígenes de la prisión los autores advierten que el surgimiento de la cárcel se anticipó a los principios democráticos y a los derechos humanos. “Por lo tanto, su propósito original dista mucho de los ideales actuales de justicia y respeto a dichos derechos” (Solís et al., 2013, p. 12). Señalan también que los primeros esfuerzos para la determinación del tipo de castigos justificables y su objetivo, fueron impulsados por distintos pensadores:

Cesare Beccaria (1764) cuyas explicaciones afirmaron que el castigo era justificable sólo si su único fin estaba destinado a la preservación de la libertad pública, como responsabilidad básica del Estado, ya que todo castigo fuera de ese margen era un acto tiránico e injustificado.

Luego, Jeremy Bentham (1780) definió que las funciones que la cárcel debía cumplir sobre la persona que cometía un delito, además de disuadir al resto de la población de cometer delitos en general, era “quitarle el poder de cometer más delitos (incapacitación), quitarle el deseo de cometer más delitos (rehabilitación), o causarle temor de cometer otros delitos (disuasión)” (Bentham, 1780 citado en Solís et al., 2013, p. 12). De igual forma, identificó algunos conceptos que continuaron presentes en las discusiones: la disuasión, la rehabilitación y la incapacitación.

En tal virtud, durante el siglo XX en Estados Unidos el debate sobre la rehabilitación, tuvo que ver con el uso de la cárcel como medio para rehabilitar o para incapacitar. Inicialmente, la rehabilitación fue el objetivo del sistema penal y permaneció como la ideología dominante en la creación de las reformas al Código Penal Norteamericano en los años 60. En esa coyuntura:

Para los liberales estadounidenses, la prisión estaría reservada para un grupo selecto de delincuentes peligrosos, cuyas acciones requerían una estrategia de incapacitación. No obstante, nunca se discutió qué tipos de delincuentes merecían ser incapacitados. En cambio, para los conservadores, el propósito de la incapacitación era reducir al máximo el crimen mediante el encarcelamiento masivo de delincuentes. Así, la preeminencia de la cárcel como castigo no se basó en evidencia o argumentos lógicos a favor de ésta, sino en la falta de justificaciones en favor de otros propósitos (Solís et al., 2013, p. 13).

Seguidamente, en la década de los 70 el proyecto rehabilitador para el sostenimiento de una conciencia sobre lo inaceptable fue abandonado ya que no se encontró evidencia de que el sistema penitenciario tuviera realmente ese efecto curativo. En cambio, los planteamientos sobre reinserción se anclaron en el proceso de reforma a los sistemas penitenciarios de los años setenta y se llevaron a cabo en el intento de re-socializar utilizando tratamientos reductivos como objeto de la pena.

El tratamiento de re-socialización estuvo determinado por una concepción correccionista y técnica manejada entre la pena-disciplina y la reinserción, mientras que sus discusiones se ubicaron en un polo realista y en otro idealista, con base en lo referido por Baratta (1991), en el primer caso, con el reconocimiento científico de que la cárcel no podía re-socializar sino únicamente neutralizar porque no le otorgaba al delincuente ninguna oportunidad para reinsertarse. En contraposición, el enfoque idealista defendía a la cárcel como un medio de re-socialización pese a todo.

Con el debate de ambos postulados varios penalistas alemanes reconocieron abiertamente el fracaso constatado hasta entonces en las acciones de re-socialización, aunque sostenían al mismo tiempo que era necesario mantener el proceso con el propósito de no dar cabida a los defensores de las teorías neoclásicas y neoliberales de la retribución y neutralización.

Desde una posición realista, Baratta (1991) plantea la línea teórica de la reintegración social con argumentos recomendados por la criminología crítica, afirmando lo siguiente:

El punto de vista desde el cual afronto el problema de la reinserción social, en el contexto de una criminología crítica, es que debe mantenerse como base realista el hecho de que la cárcel no sólo no puede producir efectos útiles para la resocialización del condenado, sino que, por el contrario, impone condiciones negativas en relación con esta finalidad. A pesar de esto, la finalidad de una reinserción del condenado en la sociedad no debe ser abandonada, sino que debe ser interpretada y reconstruida sobre una base diferente (Baratta, 1991, p. 74).

Con esto, a decir de este pensador debían realizarse algunas puntualizaciones:

Primero, ninguna cárcel cumplía con los parámetros de reinserción, en consecuencia, debía ser abolida a largo plazo aunque era necesaria una reforma que pudiera crear políticas para hacer menos dolorosa y perjudicial la vida en ella, priorizando los derechos y

el destino de los detenidos y detenidas desde un camino radical y humanista y no solo desde un enfoque tecnócrata que legitimara la institución carcelaria en su conjunto. Las reformas planteadas tenían que formar parte de una estrategia abolicionista a corto y mediano plazo, levantando un régimen carcelario abierto donde se respetara el derecho a la educación, al trabajo y a la asistencia, con un mayor desarrollo legislativo y administrativo de apertura recíproca entre la cárcel y la sociedad y viceversa.

Segundo, propiciando un cambio en el enfoque jurídico de la reintegración social que reconociera al individuo como sujeto y no como un objeto sometido a instancias externas, dentro de un esquema re-socializador a través de y no a pesar de la cárcel. Y, tercero, restringiendo los conceptos de “resocialización y tratamiento” ya que estos presumían la prevalencia de un papel pasivo por parte del detenido/a y otro activo por parte de las instituciones. Era imperante el cambio de estas concepciones por los principios de la reintegración que requerían la apertura, la comunicación y la integración entre la cárcel y la sociedad, desde un reconocimiento mutuo.

Durante los últimos diez años la categoría reintegración y/o reinserción ha formado parte de discursos políticos, de la gestión de los operadores penitenciarios, de representantes de seguridad pública, académicos y otros, sin embargo, es un término ambiguo cuyo significado se entiende dependiendo de quiénes lo puedan generar, de la institución que representa o de acuerdo a quiénes va dirigido. En la Propuesta de Lecciones para una Política Pública de Reinserción (Villagra, 2008) se explica la evolución y el uso de la palabra en diferentes contextos, partiendo de que, inicialmente se refería al simple “acto de insertar nuevamente a una persona al orden social, lugar en que los ciudadanos de cierta comunidad se relacionan y del cual esta persona se encontraba marginada” (p. 3). En lo posterior, su condición entra en controversias debido a las reflexiones sobre la reinserción social y funcional de personas que no necesariamente estaban insertas en la sociedad al momento de cometer el delito.

En forma paulatina, la expresión comentada fue sustituyendo a términos como reintegración, re-socialización y re-habilitación, dejando atrás la confusión teórica y generando ideas sobre el proceso post-penitenciario. Así, la reinserción social sustituyó a la rehabilitación por cuestiones metodológicas y prácticas ya que esta última apelaba más

bien a una tradición médica que definía al individuo como enfermo, haciendo referencia al tratamiento por consumo de drogas.

Dados los cambios en las políticas de justicia criminal y por el aumento de la población penal, la reinserción entra en vigencia bajo la necesidad de pensar en términos humanitarios la situación de las personas que infringían el orden social, desde sus condiciones reales de salida-ingreso a la sociedad, enfocándose en la cuestión misma del conflicto. De acuerdo a los enunciados de Villagra (2008), algunas investigaciones contemporáneas construidas desde la experiencia carcelaria, han delimitado una nueva mirada frente al accionar reinsertador mediante tres sentidos fundamentales:

El primero de corte valórico que remite a la necesidad de insertar y aceptar en la sociedad a una persona que ha infringido la ley, otro que se refiere a la prestación de servicios sociales que permitan a los ex reclusos acceder a facilidades sociales en su regreso a la comunidad; y, un tercero que da cuenta de un proceso dinámico bidireccional en el que las personas regresan a la vida en libertad, al mismo tiempo que la sociedad (entendida como un conglomerado de agencias públicas privadas y sociedad civil facilitan dicho proceso) (Villagra, 2008, p. 5).

En el mismo orden de ideas, las reflexiones de Baratta (1991) anotadas en párrafos anteriores, logran ubicarse en la línea de los postulados emitidos por Villagra (2008), es decir, ambas posturas acuerdan que la reinserción debiera ser un proceso dinámico, bidireccional, de apertura a la facilidad de encuentro y de comunicación vinculante entre la sociedad y la cárcel, para la recomposición mutua. La reinserción social definida en este sentido, se adecúa a la propuesta de lineamientos para el diseño de una política pública orientada a las mujeres privadas de libertad porque amplía la consideración de los actores pero también el análisis sobre las condiciones estructurales y sociales de ingreso-egreso de las internas a la cárcel, ubicando en contexto la problemática inicial en debate cuando se plantea en general la hipótesis de qué tan insertos en la sociedad estaban los individuos privados de libertad antes de ingresar a los centros penitenciarios, suponiendo que su regreso a ella quisiera decir de antemano que efectivamente lo estaban.

¿Las mujeres en estado de reclusión han sido incluidas socialmente, antes de ser privadas de su libertad? es una interrogante que permite razonar sobre los modos de funcionamiento de un sistema social, económico y político que mucho antes de ejercer su poder de control-

exclusión mediante el encierro, segrega y somete a condiciones de pobreza y violencia, particularmente, a las mujeres, considerándolas antisociales y delincuentes.

Regresando a los análisis de Baratta (1991) para la identificación de los alcances de la reinserción social en el caso de las mujeres reclusas, vale la pena destacar sus señalamientos más importantes:

#### Sobre la exclusión secundaria y primaria

Mantener una comprensión integral sobre la reinserción permitiría elevar el estado de análisis hacia las lógicas estructurales de exclusión social, mucho antes de la exclusión carcelaria. Esto demandaría ubicar en la práctica concreta, las condiciones de vida, los círculos de pobreza, violencia y explotación, además de los niveles de vulnerabilidad a los cuales, los grupos humanos sensibles a la privación de libertad y a la reincidencia están expuestos en su entorno cotidiano, especialmente, en el caso de la población femenina, puesto que, con el encarcelamiento, al ser ellas las sostenedoras del hogar, acarrearán detrás de sí, a sus hijas, hijos y familias, empeorando sus condiciones.

“Si observamos la población carcelaria -su composición demográfica- nos damos cuenta de que la marginación carcelaria, es para la mayor parte de los detenidos, un proceso secundario de marginación que interviene después de un proceso primario” (Baratta, 1991, p. 76). Ubicar este argumento implicaría también pensar en las causas estructurales de la reincidencia, dentro de la lógica salida-retorno al estado de marginación primaria-secundaria y viceversa, nuevamente, por encima de la cárcel.

#### Sobre la redefinición del concepto de rehabilitación hacia la comprensión del servicio

Esto significaría distinguir las particularidades, necesidades, realidades y problemáticas de las mujeres consigo mismas y con su entorno, desde una perspectiva de género que hiciera posible el hecho de reconstruir íntegramente como un derecho, aquellas actividades a ser ejercidas a su favor. Aún en las difíciles condiciones del encierro debería existir la disposición de servicios humanos de reinserción integral (dentro y fuera del espacio carcelario), para la restitución de los derechos fundamentales de las internas, entre ellos (el

derecho a la educación, a la salud, al trabajo digno y remunerado, así como el derecho a vivir en un ambiente sano y libre de violencias), inclusive planteando la posibilidad de menos cárcel en la generación de otras alternativas.

#### Sobre el estímulo de la relación Cárcel-Sociedad

Resignificar simbólicamente los muros de división moral, ética y espacial entre la cárcel y la sociedad haría factible el reconocimiento mutuo como un principio político de convivencia democrática, horizontal e inclusiva, donde los sentidos de interacción social podrían construirse desde significados que no estén amparados en temores infundidos por los discursos electorales sobre seguridad y pánico frente a la delincuencia, generando nuevas prácticas y distintos tipos de relación corresponsable entre los actores sociales, el Gobierno, el Estado y la sociedad.

Aclarar los límites de una política pública de reinserción, como ya lo menciona este autor a lo largo de sus declaraciones, involucraría una amplia tarea de redefinición y reorientación de los enfoques sociales, ideológicos y hasta de principios humanos-políticos, con respecto al fenómeno delincencial alrededor de varios temas (la exclusión, sus contextos, actores/as, el castigo, la relación sociedad-cárcel y, esta última, como respuesta de seguridad otorgada para mantener la paz y el orden desde el Estado).

La convivencia en igualdad y sin discriminación en la tarea de reconocimiento de las mujeres privadas de libertad, de su existencia, de sus vidas y realidades es, además de un acto político de fuerte posicionamiento de cara a la exclusión histórica, un acto humano de alteridad que trastoca las estructuras inequitativas de poder en todos los niveles, pero también las creencias personales, los miedos y temores que convergen entre lo permitido y no, dentro de la sociedad y su modelo de ciudadano/a. Si se busca un punto de inicio para entender el significado de la reinserción femenina en la cárcel y fuera de ella, no deberán perderse de vista estos sentidos políticamente humanos.

## **1.4.-LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL PROCESO DE REINSERCIÓN FEMENINA**

### *Nuevas formas de relación Estado-ciudadanía para el ejercicio de derechos*

En la coyuntura política actual, la recuperación del Rol Planificador del Estado y la emergencia del Modelo de Planificación Nacional para el Buen Vivir son estrategias que, de acuerdo al contenido jurídico constitucional y a los lineamientos programáticos nacionales, tienen como base la redefinición de las relaciones establecidas entre el Estado y la ciudadanía para la toma de decisiones sobre temas de interés público con la finalidad de generar una repercusión directa en el proceso de conformación del Estado Democrático y en sus implicaciones político-sociales.

En tal sentido, tanto la Constitución Política del Ecuador (2008) como el Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017) (instrumento máximo de planificación nacional y política pública en el país), al reconocer plenamente la existencia del sujeto de derechos como el centro de la acción social, política, legal y pública, promueven su involucramiento en los asuntos de interés común, propiamente en el Ciclo de Política Pública, incentivando la consolidación del Poder Popular, en virtud de sus principios. De acuerdo a las orientaciones detalladas en la Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales Senplades (2011), las políticas son:

Procesos deliberadamente diseñados y planificados, con objetivos, cursos de acción y lineamientos establecidos, que demandan una variedad de recursos y requieren la interacción entre actores políticos y sociales, podemos afirmar: la política pública se define como un curso de acción de la gestión pública que institucionaliza la intervención pública en respuesta a un problema social identificado como prioritario, y que se convierte de esta manera en política de Estado (p. 10).

A su vez, se caracterizan como sectoriales porque están inscritas en las lógicas de planificación de Instancias Ministeriales y de Secretarías Ejecutoras, donde se expresa su rectoría. Así, cada una de ellas responde a un ciclo compuesto por tres etapas: la formulación, la implementación o ejecución y la evaluación. El Ciclo de la Política Pública parte de una necesidad social a modificarse positivamente y de una decisión política que comprende la puesta en común de diversos actores y actoras sociales e institucionales para

la obtención de un producto integral consensuado tanto por la Sociedad Civil, como por la Administración Pública.

En la Guía citada, se manifiesta que cada política y su respectivo ciclo deben direccionar su transcurso hacia la consecución del Buen Vivir desde las siguientes perspectivas:

***El enfoque basado en derechos humanos (EBDH):*** que “es un marco común para la aplicación de los enfoques de igualdad (género, generacional, interculturalidad, de discapacidades y de movilidad humana). Se enmarca en las definiciones constitucionales del Buen Vivir que hacen hincapié en la titularidad colectiva de derechos...” (Senplades, 2011, p.6). El papel que le corresponde a la política pública es garantizar que, mediante su aplicación, los derechos humanos fundamentales puedan ser respetados y ejercidos ampliamente por toda la población sin importar su estado jurídico.

Esencialmente, el EBDH se sustenta en el principio de que sólo se puede alcanzar el Buen Vivir si se respetan los derechos humanos. Los obstáculos para el cumplimiento de este objetivo no solo se relacionan con la privación económica de medios de vida, sino con la privación de todos los derechos: civiles, económicos, políticos, culturales y ambientales. Por tanto, para que el Buen Vivir pueda concretarse a través de una política, es necesaria la amplitud en el ejercicio de derechos y que estos puedan cumplirse en condiciones equitativas, inclusivas y óptimas.

En la misma dirección y, volviendo a los instrumentos legales nacionales e internacionales, el Estado debería: velar para que ninguna persona o entidad pública o privada pueda violentar los derechos humanos; proteger y restituir el ejercicio de derechos cuando han sido violentados y; emprender acciones de política pública tendientes a la realización progresiva de los derechos humanos y del Buen Vivir, más aún si se trata de grupos humanos vulnerables. “El Estado tiene la obligación de velar porque se hagan efectivos los derechos de todas las personas que, de forma individual o colectiva, se encuentren en situaciones de exclusión, vulnerabilidad, privación de libertad, desprotección u otras que les impidan acceder por sí mismas al ejercicio de los derechos humanos” (Senplades, 2011, p.8).

Por otra parte, uno de los principios promovidos en todo el ciclo de la política debería ser el de *participación ciudadana*, que, además de aportar en la configuración de un nuevo paradigma en la administración de lo público, propicia el empoderamiento de las y los actores sociales para la toma protagónica de decisiones en la planificación, la gestión de los asuntos públicos y el control institucional, con el fin de estimular el poder popular y la participación ciudadana. “El hecho participativo, no solo transforma el Estado, sino que pone en marcha un proceso de transformación interno de la sociedad, en tanto las personas aprehenden y conocen mejor la gestión pública, por ende pueden fortalecer sus capacidades como titulares de derechos, exigir su cumplimiento mediante garantías y mejorar el nivel de cumplimiento de sus responsabilidades ciudadanas” (Senplades, 2011, p. 26).

Otros principios necesarios en el ciclo de la política, son los de *articulación y retroalimentación* porque detallan la responsabilidad del Estado y la ciudadanía para facilitar la articulación y la retroalimentación entre los instrumentos que integran los distintos niveles de planificación en el país, descritos por la Senplades (2011) así:

El Bloque de Constitucionalidad que incluye la Constitución y los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos, es decir, el marco garantista de derechos.

La Estrategia de Largo Plazo (ELP) que apunta a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, mediante proyectos estratégicos nacionales y acciones intersectoriales que garantizan los derechos en cada zona de influencia.

El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) (2013-2017) que contiene las orientaciones político-programáticas expresadas en 12 objetivos nacionales para el Buen Vivir, incorporando un conjunto de políticas, metas e indicadores de evaluación en su cumplimiento.

Las Agendas Sectoriales y Territoriales como instrumentos de coordinación intersectorial que definen la política, los programas y proyectos claves a mediano plazo, a nivel de Ministerios y Secretarías Ejecutoras, en concordancia con la Constitución, el PNBV y la Estrategia de Largo Plazo, conteniendo dentro de sí la visión de desarrollo para su área:

tanto las directrices de la Política Intersectorial para las Entidades Coordinadoras, como las acciones de gestión pública (políticas, programas y proyectos) por cada Ministerio integrante.

La Estrategia Territorial Nacional (ETN) incorporada en el PNBV como el instrumento que orienta las decisiones de planificación de escala nacional (definidas por el Gobierno Central y los Descentralizados) en los territorios, a través de Agendas Zonales encargadas de coordinar la presencia del Estado en las zonas de planificación, priorizando políticas, programas y proyectos sectoriales, en la búsqueda de sinergias con otras iniciativas en el territorio.

Las Agendas de Igualdad que posibilitan la transversalización de los principios de igualdad y no discriminación por razones de género, edad, origen, etnia, discapacidad u otras, en el proceso de formulación, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

La Planificación Institucional cuyo nivel es el más cercano a la ejecución misma de los recursos. Está integrada tanto por la Programación Plurianual de la Política (PPP) (instrumento de planificación de mediano plazo en el cual se programa la estrategia de acción institucional para un período de Gobierno), como por la Programación Anual de la Política (PAP) (instrumento en el que se concreta la programación de los gastos permanentes y no permanentes para el cumplimiento del PNBV en cada institución, al año).

En conclusión, los instrumentos de planificación desarrollados a nivel nacional o macro, así como aquellos de corte más territorial, deben, desde la aplicabilidad del principio de articulación y retroalimentación, estar alineados con el Proyecto Nacional de País, pero, sobre todo, tendrán que mostrar coherencia con las realidades, las necesidades y las agendas de la ciudadanía, en los diferentes ámbitos.

En una política pública de reinserción, sería necesario plantear un diálogo con el Estado para definir, por ejemplo, el alcance que tendría la participación de las mujeres privadas de libertad dentro de las agendas públicas y en las estrategias de planificación, como un

ejercicio de intercambio recíproco de doble vía que facilite el replanteamiento de relaciones y prácticas más democráticas e inclusivas integrando a las internas y a todos los actores sociales en la toma de decisiones sobre el quehacer del sistema de rehabilitación.

Para retomar la discusión general sobre la política pública, se dijo que estaba inmersa en un proceso o ciclo compuesto por tres fases:

- ***La Formulación***

La Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2009) asevera que “el proceso de formulación de política se basa fundamentalmente en la construcción de política en forma participativa con los actores involucrados en la generación y enfrentamiento del problema, con el fin de construirle viabilidad técnica y política a las decisiones tomadas y a la implementación de soluciones” (p. 3).

A su vez, la Senplades (2011) desde su experticia, identifica algunas sub-etapas dentro de esta fase:

#### Primera Etapa - Preparación y Diagnóstico

*Paso 1: Identificación de la necesidad de la política pública* para asegurar que la situación problema u oportunidad de desarrollo esté en la Agenda Política (PNBV), mediante la delimitación de una problemática que afecte de manera diferenciada a grupos o sectores sociales, considerando que esta sea de competencia de las autoridades públicas respectivas, a través del análisis de la Matriz de Competencias de los Ministerios Sectoriales. El problema en cuestión deberá formularse con un lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) y será factible anticipar iniciativas de respuesta que permitan territorializar la situación, las responsabilidades y alternativas. La inscripción del problema u oportunidad de desarrollo tendrá que provenir desde la demanda social o los compromisos internacionales y desde el Estado y sus instituciones (sobre la base de diagnósticos de situación e instrumentos analíticos definidos con la ciudadanía).

*Paso 2: Integración de equipos políticos, técnicos y de los actores sociales en la formulación de la política pública, realizando un ejercicio de planificación y toma de decisiones conjuntas, con el uso de herramientas para el análisis de la realidad y de mecanismos participativos.*

*Paso 3: Conformación de espacios de participación de actores sociales para favorecer la intervención ciudadana en el proceso de formulación de la política pública, a través de instancias de deliberación, decisión y diálogo donde puedan articularse los Actores Sociales con los Actores de Ministerios y Secretarías Rectoras.*

*Paso 4: Análisis de situación y caracterización del problema u oportunidad de desarrollo para determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los efectos y las consecuencias posibles del problema u oportunidad de desarrollo. En este paso será necesaria la ejecución de un diagnóstico sectorial que pueda dar cuenta de una línea base sobre la realidad, con sus indicadores respectivos y desde un enfoque de derechos.*

*Paso 5: Formulación de alternativas de acción con el propósito de detectar las posibles alternativas de solución y acción pública-social, de acuerdo a lo expuesto en el diagnóstico. En este paso será preciso detectar las variables causales del problema u oportunidad de desarrollo para la definición de alternativas coherentes y factibles de respuesta.*

*Paso 6: Costeo de alternativas de acción que comprenderá la estimación de costos esperados por cada una de las alternativas observadas, con esto se ubicará claramente la magnitud de los fondos necesarios partiendo del análisis costo-beneficio de cada alternativa para la toma de decisiones informadas sobre cada política, programa o proyecto a implementarse.*

*Paso 7: Selección de acciones mediante el establecimiento de un índice para jerarquizar alternativas sobre la base de parámetros como sostenibilidad, sustentabilidad técnica, viabilidad social, política, legal-administrativa, de recursos económicos e institucionales. La jerarquización tendrá que basarse en algunos criterios para priorizar y garantizar la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales con especial atención en los grupos poblacionales vulnerables.*

## Segunda Etapa - Formulación de Lineamientos

*Paso 1: Definición de lineamientos generales*, la política pública tendrá que identificar el enfoque estratégico del sector, es decir, las orientaciones de largo plazo que guiarán las acciones en el mediano y corto plazo así como la correspondencia con los objetivos de la Política Sectorial y con los objetivos expuestos en el Plan Nacional del Buen Vivir.

*Paso 2: Formulación de políticas, programas y proyectos*, en la política pública se incluirán planes, programas y proyectos relacionados con una mirada sectorial de desarrollo asegurando que el Ministerio Rector pueda contribuir en el alcance de objetivos y metas a ser concretadas dentro de la planificación institucional y en la priorización de la inversión.

*Paso 3: Proceso de toma de decisión* sobre las acciones de mayor alcance e impacto definiéndolas como políticas emblemáticas a ser asumidas por la ciudadanía y el Estado.

*Paso 4: Descripción de las políticas* en un marco de derechos, transversalizando el enfoque de igualdad territorial para la aplicación de planes, programas y proyectos; la identificación de actoras y actores sociales, de sus competencias exclusivas y complementarias con los niveles desconcentrados y descentralizados que confluyen en el territorio; con la aplicación de los principios de disponibilidad en el ejercicio de derechos; de accesibilidad para toda la población; garantizando la satisfacción de las necesidades básicas; midiendo la posibilidad de adaptabilidad a los contextos culturales y sociales; y, desde un análisis sobre la viabilidad social, política y económica.

## Tercera Etapa - De Aprobación y Aval

Una vez formuladas las políticas, deben ser reconocidas por las autoridades pertinentes mediante el acto administrativo que corresponda pero sobre todo, deben ser avaladas, aprobadas y asumidas por las y los actores sociales. En esta etapa se distinguen dos momentos: *la validación institucional* realizada por el equipo político y técnico de los Ministerios incluyendo la participación de asesores/a, y, *la validación social y política* realizada por las y los actores sociales como un proceso político de legitimación

consensuado colectivamente a través de los distintos mecanismos participativos de consulta y decisión.

#### Cuarta Etapa - De Difusión

El documento de política pública deberá contar con un contenido no extenso donde se resuma la acción del sector, las responsabilidades compartidas y los elementos claves. Para su difusión se prevé el uso de los medios de comunicación, mediante espacios de encuentro ciudadano (foros, conversatorios), en localidades e instituciones desconcentradas. En consecuencia, la formulación de una política pública de reinserción social para las mujeres privadas de libertad, en el ámbito de los pasos descritos estaría relacionada con:

El encuentro equitativo y horizontal entre los actores sociales e institucionales para la definición colectiva de las dinámicas que rodean algunos parámetros como la privación de libertad en sí misma, las acciones de rehabilitación femenina efectuadas en los centros carcelarios, los niveles de reincidencia y principalmente, las causales estructurales del fenómeno delincencial y de la criminalización, para caracterizar la situación problema desde distintas aristas. Es importante que las mujeres puedan integrarse activamente en espacios de decisión, deliberación y diálogo como lo respalda la normativa vigente sobre participación, además, es necesaria la exposición de sus criterios, necesidades, propuestas y requerimientos, en una suerte de estrecha relación con los niveles técnicos, políticos y asesores de las instancias públicas.

Así también, el hallazgo colectivo del problema, sus alternativas de solución, la jerarquización de alternativas, el alcance de costos y demás, deberán estar inmersos en un proceso de retroalimentación y relacionamiento constate entre todos y cada uno de los niveles de gestión, así como entre las y los involucrados desde la ciudadanía.

En la etapa de formulación de lineamientos de la política, el enfoque de derechos, de igualdad territorial, la visión de género, la adaptabilidad a los distintos contextos, la accesibilidad y la apertura, tendrán que ser incluidos, siempre en miras de fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos. Además, el aval y la difusión de una política reinsertadora, fomentaría el empoderamiento de las y los actores sociales, la existencia de

un reconocimiento digno y democrático, la prevalencia de compromisos en corresponsabilidad, motivando la visibilización de las mujeres y sus demandas.

- ***La Implementación***

En criterio de Revuelta (2007) la implementación “es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado eslabón perdido. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (p. 139).

El autor referido afirma que el período de implementación ha sido considerado un aporte novedoso de análisis ya que inicialmente la preocupación de varios especialistas se centró sobre todo en la toma de decisiones y no en su ejecución por la complejidad del tema. A pesar de esto “fueron Pressman y Wildavsky (1973) quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas hacia este campo y fortalecieron la importancia de esta área de estudio” (Pressman y Wildavsky, 1973 citados en Revuelta, 2007, p. 138). Con este antecedente, los estudios de implantación de políticas comenzaron a desarrollarse en los años sesenta llegando a la cúspide durante las dos décadas siguientes. No obstante, para efectos de conceptualizar las orientaciones recomendadas en el proceso de ejecución, se ubican las precisiones que la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios (2009) realiza al respecto:

1.- La valoración humana: visualizar los alcances de la implementación como un proceso humano y de carácter político (no solamente técnico-administrativo), hará posible mantener otra valoración sobre el involucramiento activo de una diversidad de actores sociales e institucionales en distintos niveles y espacios de relación, significación, decisión, intereses y necesidades, con base en sus respectivos contextos y cosmovisiones sobre el mundo, sin olvidar que:

Toda política pública está diseñada, decidida e implementada por hombres y mujeres, seres humanos que se ven afectados positiva o negativamente por ésta. Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública, es decir,

administración, ejecutivo, gremios, organizaciones sociales, etc., tienen características sociales, culturales y políticas e intereses que hacen de cada una de éstas, no un actor neutral, sino un actor más de la lucha o del juego político – administrativo (Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, 2009, p. 14).

2.- La relación causa-efecto creíble: es necesario que se indique lo que se desea obtener como objetivo final y los medios con los cuales se puede llegar a conseguir lo planificado bajo la forma: si ejecuto la acción A, tendré como consecuencia una acción B, en función de los cambios en las condiciones de vida de las y los actores sociales.

3.- La decisión política: para hacer efectiva la implementación, ésta deberá contener directrices de actuación no ambiguas, maximizando la probabilidad de que lo estipulado pueda ocurrir sobre lo imprevisto.

4.- El compromiso social y político: la implementación tendrá que estar a cargo de espacios ciudadanos e instancias institucionales que apoyan los objetivos y que los consideran como altamente prioritarios, de esta manera, se hará visible el compromiso social y político necesario para ejecutar lo dispuesto, en todos los niveles y con todos los actores.

5.- El planteamiento de las reglas de juego: la reglamentación de la política pública establecerá una integración horizontal, democrática y organizada entre quienes participan tanto en la planificación como en la ejecución. Los mecanismos para la toma de decisiones (quién decide, sobre qué y cómo) deben precisarse por acuerdo colectivo en la reglamentación de la política, ésta tiene que proporcionar oportunidades amplias con el objetivo de que los grupos organizados actúen, apoyen e intervengan en todo el ciclo de la política, en veedurías, monitoreo y evaluaciones.

6.- La disposición de recursos: la ejecución debe contar con los recursos humanos, económicos, físicos y materiales necesarios, pero también con la voluntad política para integrar sus prioridades emergentes en el transcurso.

Implementar una política pública de reinserción social para las mujeres presas, debería significar la puesta en marcha de un proceso de acción y aprendizaje constante que al

incluir la activación de particularidades técnicas, políticas, humanas, legales y operativas definidas en la formulación, les permita a las y los actores sociales, generar acuerdos, tomar decisiones y hacer seguimiento, en la consecución de objetivos claros y en la resolución de problemas sobre la marcha. El compromiso social y político con el que pueda asumirse la ejecución de la política, será trascendental puesto que el apoyo y la importancia que las y los actores sociales e institucionales le impriman al proceso desde la coherencia y la responsabilidad en el cumplimiento de los roles consensuados por todas y todos, permitirá consolidar el propósito colectivo en corresponsabilidad y promover en ello, relaciones más democráticas e inclusivas.

- ***La Evaluación***

Bañón y Carrillo (1997) definen esta fase como la última en el ciclo de la política pública y, a su vez, como la primera porque forma parte de un proceso cíclico, constituyéndose en un período de análisis con respecto a los resultados obtenidos ya que “conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma” (p.18). La evaluación contiene una serie de modalidades en cada una de las fases que integran el ciclo de política pública, los autores comentados las sintetizan así:

*Fase de identificación y definición del problema* que incluye tres tipos de evaluación, *la anticipativa* donde se analiza el contexto político, administrativo, legal, social y económico en el que se va a desarrollar la política pública y el problema al que hay que hacer frente; *la evaluabilidad* que consiste en la realización de un primer análisis breve y con recursos limitados sobre los elementos y los instrumentos de la política para descubrir los puntos débiles en su diseño; y, *la evaluación de necesidades* que tiene la finalidad de conocer a profundidad el problema que se pretende eliminar o mitigar, definiendo sus fronteras y características esenciales, su gravedad y evolución, el volumen, la estructura y la distribución geográfica de los grupos sociales afectados, así como su alcance y las posibles conexiones con otras problemáticas no consideradas explícitamente.

*Fase de formulación y adopción de una alternativa* que integra a *la evaluación de la teoría y el diseño* en su pretensión de dilucidar si estos guardan conexión con el logro de

las metas y objetivos, incorporando también a *la evaluación de la viabilidad política* direccionada hacia la comprensión del contexto general y del entorno específico en el que se desarrolla la política pública para producir información que determine amenazas y oportunidades.

*Fase de implantación de la alternativa adoptada* que incorpora a *la evaluación de procesos* para comparar si el diseño inicial de la intervención se relaciona con el funcionamiento real de la misma y, *los estudios de seguimiento* con los cuales se evalúan de forma continua los programas mientras ocurre la política, produciendo información que deberá ser suministrada en las distintas fases del proceso para que se introduzcan las correcciones oportunas en los mecanismos de operación y se tomen decisiones.

*Fase de evaluación de los resultados*, donde se efectúa por un lado, *la evaluación de la eficacia/impactos* con el propósito de facilitar información sobre los efectos e impactos de la política pública, para la medición de su eficacia y, por otro lado, *la evaluación de la calidad* cuyo objetivo es conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores que participan en el proceso, de acuerdo a sus expectativas.

Es indiscutible la importancia de incluir a la evaluación en el Ciclo de la Política Pública ya que esto permitirá re valorar permanentemente su desarrollo desde el seguimiento que las y los involucrados puedan realizar en el camino, entre el aprendizaje, la toma de decisiones y la experiencia. Si la prioridad de la participación de la ciudadanía tiende a catalogarse como exclusiva en este último momento de la política, es preciso ampliar la actoría social hacia todo su ciclo: en la planificación porque de ella depende el rumbo dado a la gestión pública, en la ejecución porque es el punto donde convergen las voluntades, el compromiso, las convicciones y la acción y, en la evaluación porque al ser esta una tarea de revisión de los aprendizajes permitirá redefinir y adecuar las prácticas sobre las realidades a modificarse positivamente.

En un proceso de política pública de reinserción femenina, las mujeres privadas de libertad, así como las y los actores sociales involucrados deberán convertirse en gestores de su propio cambio, aportando activamente en la construcción de nuevas formas de relación y diálogo político con el Estado. En contraste, este tendrá que responder para que la

participación de la ciudadanía se lleve a cabo en las mejores condiciones, respetando el derecho a la organización, a la expresión y la autonomía de los sectores organizados y no, tomando como base la importancia del reconocimiento democrático, la pluralidad, la horizontalidad, la inclusión y la corresponsabilidad, garantizando en la práctica el ejercicio pleno de los derechos para el Buen Vivir.

## CAPÍTULO II

### 2.1.-METODOLOGÍA

El diseño metodológico requiere algunas precisiones referidas al tipo de investigación cualitativa aplicada en este trabajo mediante la entrevista y la observación con el diario de campo, de acuerdo a las características sociales implícitas en el problema. La utilización de los procesos mencionados tuvo la finalidad de facilitar la recolección de información relativa al criterio y a los puntos de vista de las y los actores sociales involucrados, haciendo posible además, la construcción de una percepción reflexiva más detallada e integral sobre la realidad en el encierro, con base en lo observado durante el acercamiento.

#### *La entrevista*

En opinión de Fontana y Frey (2005) citados por Vargas (2012) sobre lo dicho con respecto a las cualidades de la entrevista, esta es una técnica que permite la recopilación de información detallada ya que la persona que informa comparte oralmente su criterio con el investigador, acerca de un tema vivencial o evento suscitado.

Conforme a su clasificación la entrevista puede no ser estructurada, para Rincón et al. (1995) referenciado por el autor de comentario, la entrevista no estructurada tiene una mayor amplitud ya que, al no incluir un esquema de preguntas prefijadas, cerradas y secuenciales, las interrogantes pueden adaptarse a las necesidades de investigación y a las características de los sujetos porque utiliza preguntas abiertas. Aunque requiere de más tiempo para su preparación y análisis.

La base de este proceso investigativo consistió en la recopilación de datos a través de un sinnúmero de entrevistas no estructuradas, en vista de que, al tratarse de un tema social, afectivo y políticamente sensible, fue necesario adecuar las preguntas a las diversas situaciones por las que atravesaban al momento, fundamentalmente las mujeres privadas de libertad del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, así como las y los funcionarios públicos de dicho lugar y del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, considerando incluso las tensiones generadas, el temor a represalias y el

hermetismo en torno a la situación carcelaria, motivos por los que además se omitieron los nombres reales de distintos entrevistados/as a excepción de las y los investigadores sociales y actores académicos, buscando con esta medida proteger su identidad sin comprometer su participación.

Si bien las entrevistas fueron no estructuradas, se planificaron con anticipación algunos parámetros generales correspondientes con las preguntas de investigación. En el caso de las mujeres internas, ya en el desarrollo mismo de las entrevistas, los temas se fueron profundizando y se adecuaron a sus necesidades expresivas, lo cual se convirtió en una oportunidad de expresión y desahogo.

El criterio de referencia para la selección de las mujeres privadas de libertad que intervendrían en las entrevistas, en principio, se relacionó con el involucramiento de las presidentas de los pabellones y algunas lideresas responsables de espacios organizativos en el Centro, sin embargo, por los mismos requerimientos de las internas se extendió la participación hacia todas las mujeres que deseaban intervenir exponiendo reflexiones, análisis y criterios sobre sus realidades. El resultado de esto fue la producción de entrevistas individuales en algunos casos y grupales en otros, a manera de diálogos colectivos testimoniales pero también personales.

Como la participación de las mujeres fue imprescindible en el transcurso, se generaron entrevistas contempladas dentro de la Investigación Feminista de Acker (2003) quien, de acuerdo a lo reseñado por Vargas (2012) manifestó que esta era una construcción social capaz de reconocer la exclusión de las mujeres del ámbito del conocimiento, denunciando la distorsión de la experiencia humana y propiciando en respuesta la inclusión de sus experiencias propias. Con base en lo dicho, las entrevistas se planificaron tomando en cuenta las preocupaciones, el contexto, las vivencias y las necesidades de ellas, desde una óptica investigativa feminista.

Conjuntamente se plantearon entrevistas para el sector público: en el Centro Carcelario Femenino de Quito con las y los funcionarios responsables de la coordinación y del proceso técnico en las distintas dependencias (laboral, social, educativa, trabajo social, diagnóstico, secretaría, entre otras), incluyéndose de igual manera entrevistas con las y los

funcionarios responsables en los niveles de asesoría dentro del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Por último, otros actores sociales provenientes de varios sectores, entre ellos: la ciudadanía, los familiares de las internas, la organización social y la academia fueron entrevistados con el objeto de ampliar la discusión y contrastar expectativas con respecto al problema, desde una diversidad de posturas.

### ***La observación y el diario de campo:***

Sobre la observación y el diario de campo Martínez (2007) expone que “en la investigación social o de cualquier otro tipo, la observación y fundamentalmente los registros escritos de lo observado, se constituyen en la técnica e instrumento básico para producir descripciones de calidad” (p.74) acciones matizadas y enfocadas en una realidad social concreta. Al igual que la entrevista, existen distintos tipos de observación, uno de estos es la observación participante en la cual el investigador entiende la realidad a partir de su involucramiento en lo observado poniendo énfasis en la experiencia desde el estar dentro, siendo parte del problema.

Para el mismo autor, la observación participativa es una técnica utilizada en los estudios sociales ya que permite el acercamiento del observador en la comprensión de los acontecimientos en tanto puede definir formas de abordaje de la realidad y profundizar el análisis. Mientras que los resultados serían obtenidos por observación directa.

Según Pérez (2000) en la investigación carcelaria se debería ubicar un método que evitara violentar o forzar la cotidianeidad de su espacio. En este sentido, propone un constante relacionamiento de la observación sistemática, la exploración empírica y los instrumentos teóricos, con las características de la realidad estudiada.

Desde estos parámetros, la observación participante y sistemática es un aporte importante para la experiencia de campo, en la interacción social con los actores e incluso, en el refuerzo del análisis teórico porque se cimenta en la vinculación con la realidad concreta. El propósito de colocar a la observación participativa en el entendimiento de las

situaciones experimentadas por las mujeres de la Cárcel de “El Inca” se centró en favorecer un encuentro vivencial, horizontal y de confianza con las actoras, con sus sentires, expectativas, experiencias e inquietudes, captando desde su propia óptica, las lógicas del entorno carcelario.

A pesar de que la entrevista recogió gran parte de las percepciones sobre todo habladas, la observación participante favoreció en la determinación de elementos más específicos sobre la convivencia en el Centro, colocando a detalle las preocupaciones e interrogantes de acuerdo al interés de investigación y a la selección de ciertos aspectos representativos. Gracias a esto se pudieron evidenciar por ejemplo, registros de la corporalidad, la gestualidad, las prácticas, los sentidos y la simbología del espacio físico.

Desde las afirmaciones de Bonilla y Rodríguez (1997) referidas por Martínez (2007) “el diario de campo debe permitirle al investigador un monitoreo permanente del proceso de observación. Puede ser especialmente útil [...] al investigador en él se toma nota de aspectos que considere importantes para organizar, analizar e interpretar la información que está recogiendo” (p. 77).

El diario de campo sustenta el proceso de observación y permite enriquecer la relación teórico-práctica. Empalma la información obtenida por medio de la observación directa que es una fuente primaria, con el análisis teórico que proviene de una fuente de información secundaria, acercando el enfoque teórico conceptual a la información recogida sobre los hechos. El diseño que pueda tener el diario de campo debería posibilitar no sólo la recopilación de información sino la elaboración de un informe, haciendo hincapié en tres aspectos ineludibles (Martínez, 2007):

**La Descripción:** que se basa en la acción de detallar de la manera más objetiva el contexto donde se desarrolla el hecho y sus relaciones cotidianas, delimitando en qué forma el lugar en su sentido de investigación, responde al objeto de estudio y a su objetivo.

**La Argumentación:** corresponde al hecho de explicar a profundidad las relaciones y situaciones que se han descrito al interior. En este punto, la teoría ayuda a desentrañar el funcionamiento del problema u objeto de estudio.

La Interpretación: consiste en comprender e interpretar el problema de estudio. Aquí se necesita argumentar desde la teoría y desde la experiencia vivida en la práctica para dilucidar la situación.

El uso del diario de campo permitió llevar un registro organizado sobre la realidad de las mujeres privadas de libertad, sirviendo de apoyo en la descripción, la comprensión argumentada y la interpretación de las cuestiones surgidas en la cárcel, dotándole a este trabajo de un contenido humano substancial, sobre el cual se estableció el aporte reflexivo. Con la descripción de lo observado y su interpretación se relacionaron los elementos teóricos, los resultados y la propuesta.

Cabe recalcar que, en lugar de hipótesis se definieron varias preguntas sobre el tema, las mismas que serán contrastadas con los resultados, en lo posterior.

## CAPÍTULO III

### 3.1.-EL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL ECUADOR

#### *Panorama contextual del encierro femenino en el país y breve recorrido histórico sobre la constitución del Sistema Carcelario en Quito*

La situación carcelaria en el país, es el reflejo de una profunda crisis social expresada en la necesidad de enmendar con cárcel distintas problemáticas de orden estructural. El endurecimiento de castigos, el equipamiento policial exagerado y la dotación de centros penitenciarios, evidencian, entre otras cosas, una lucha constante por erradicar la delincuencia, algunas veces como mecanismos de control desesperados y otras como ofrecimientos de campaña.

Para el Estado, la cárcel y sus conflictos han merecido el planteamiento de algunas medidas de solución puntuales, poco claras y emergentes, impulsadas entre distintas condiciones adversas en cuanto a enfoques, perspectivas de análisis, procesos, modelos de gestión, recursos y argumentos legales.

El debate público se centra en el reconocimiento de un sistema de reclusión cuyo accionar se relaciona con la ausencia de un proceso reinsertador que pueda integrar a la población carcelaria en las políticas públicas y en especial, a las mujeres privadas de libertad. El discurso de la seguridad ciudadana crece en legitimidad con base en una suerte de persecución, limpieza social y en la dominación de una cultura del miedo, entre tanto, la población penitenciaria va en aumento y las condiciones del Sistema de Rehabilitación Ecuatoriano no son las mejores aunque haya voluntad de transformación.

Es así como, en el Ecuador existen 41 Centros de Rehabilitación Social ubicados en las diferentes ciudades de la Costa, Sierra y Oriente, además de los Centros de Detención Provisional (CDPs) localizados en varias provincias, administrados en su mayoría por la Policía Nacional, a excepción de los de Quito y Guayaquil que se encuentran bajo la administración de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) (CEDHU, 2011).

Los Centros de Rehabilitación Social para Castillo (2007) son instituciones estatales destinadas a la rehabilitación de los internos que han sido privados de su libertad para cumplir sentencias en estado de reclusión a causa de determinado delito o infracción. Antiguamente se denominaban penitenciarias y cárceles.

Conforme a la información emitida públicamente por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en el último año (2013), la población carcelaria fue de 24. 203 personas privadas de libertad (ppl) y la capacidad máxima del Sistema Penitenciario en general, estaba prevista para 12. 338 internos e internas (El Comercio, 2013).

En el reporte expuesto por el Anuario de Derechos Humanos (Carranza, 2012), se afirmó que “del 2005 al 2007 la capacidad del sistema carcelario en el Ecuador era de 7.518, mientras que su población era de 12.081. Para el año 2011, la capacidad del sistema era de 10.585 y su población de 15.420, en ambos casos, la población excedía cinco veces más la capacidad del sistema” (p. 34). La misma fuente señaló que la población penitenciaria para el año 2011 estuvo conformada por 14.207 hombres (92%) y por 1.213 mujeres (8%), con un total de 15.420 personas privadas de libertad.

Las cifras referenciadas demuestran que el porcentaje de mujeres privadas de libertad a nivel nacional oscila entre el 8 y 10 % sobre la totalidad de la población carcelaria, principalmente y en su mayoría recluidas por delitos relacionados con la producción, tráfico y expendio de drogas, en las funciones de menor jerarquía dentro de las organizaciones transnacionales dedicadas a la comisión de este delito. “Dos delitos típicos por los que las mujeres son privadas de su libertad son el tráfico internacional aéreo cumpliendo la función de mulas, y el ingreso de drogas en pequeñas cantidades, frecuentemente en sus cavidades corporales, a los centros penitenciarios para consumo de sus parejas y tráfico al interior de los centros” (Carranza, 2012, p. 38).

En otro orden, el memoria histórica que involucra la tradición carcelaria femenina a nivel latinoamericano, en el país y en Quito, a decir de Andreina Torres en su Informe de Investigación sobre el Encierro Femenino en el Ecuador (2005), se ha caracterizado por la persistencia de un modelo conventual concebido desde la conversión religiosa de las almas

pecadoras, sin enfoque de género (invisibilizador de la mujer), institucionalmente débil y carente de registros que permitan reconstruir su proceso histórico.

Con todo, a partir de una importante recopilación bibliográfica e investigativa llevada a cabo por varios autores y personajes conocedores del tema, referidos en el estudio de comentario, se logran identificar algunos momentos trascendentes al respecto, básicamente entre 1800 y 1900:

Con el impulso de reformas destinadas a la conformación de una civilización inminentemente católica, el Proyecto Nación del Presidente García Moreno (1859-1875), mantuvo a la iglesia como una de sus principales aliadas. Es así como en 1870 las religiosas de El Buen Pastor llegan a Quito para ocuparse de reformar a las mujeres delincuentes y prevenir que aquellas potencialmente expuestas al delito, pudiesen caer en corrupción, inmoralidad y vicios, por tanto, se crea la Casa de Corrección y Protección Infantil que luego se convertiría en un sitio de reclusión sólo para mujeres.

La Casa de Corrección Femenina funcionó en tres secciones, procurado la no mezcla de las internas por su nivel de peligrosidad e inclusive por su clase social, de esta manera, las mujeres de vida licenciosa estaban ubicadas lejos de las posibles delincuentes y de las empleadas domésticas, llevadas al lugar por sus patronas con la finalidad de corregir sus malas costumbres (Goetschel, 1999, p. 43 citado en Torres, 2005, p. 9).

En ese momento la rehabilitación guardaba estrecha relación con el orden católico, los pecados eran considerados enfermedades del alma, por ende, debían ser erradicados con exclusión, encierro, disciplina y trabajo duro, los daños a la moral eran curados con capacitación en áreas tradicionales destinadas para las mujeres (corte, tejido, quehaceres domésticos), actividades que cumplían una función moral para el cambio de actitudes pecaminosas en actitudes bondadosas.

Dice Torres (2005) que en 1875 llegaron a Quito las Hermanas Magdalenas y crearon la Casa de El Buen Pastor, conformándose una congregación de mujeres integradas al ejercicio religioso. Su objetivo era impulsar el sentido rehabilitador desde el ámbito espiritual.

Aguirre (2003) citado por Torres (2005) explica que:

La importancia de la religión en la regeneración de las mujeres tiene sus bases en concepciones estereotipadas de la delincuencia femenina pues afirma que se pensaba que las mujeres delincuentes eran más dóciles y reformables que sus contrapartes masculinas, por lo cual necesitaban no tanto un régimen disciplinario de tipo militar, sino más bien consejo protección y ternura. Como corolario se asumía que la religión debía tener una influencia mayor sobre ellas que sobre sus contrapartes varones (Aguirre, 2003, p. 205 citado en Torres, 2005, p. 11)

Entre 1895 y 1912 el auge del período liberal hizo que El Buen Pastor enfrentara obstáculos debido a los intentos por separar la intervención religiosa del sistema de castigos. En este mismo período se suprimió el uso generalizado de las celdas, estas debían ser utilizadas sólo con las mujeres extremadamente peligrosas, agresivas y rebeldes, para quienes hicieran sufrir con sus malos compartimientos a las religiosas.

Pronto, las funciones de El Buen Pastor fueron disminuyendo, los intentos de separación de las esferas públicas con las funciones de la iglesia se centraron en una regulación de los órdenes religiosos y en la prohibición del maltrato hacia las mujeres internas, siempre desde un enfoque católico que poco a poco incluyó como causal del delito a la indigencia y a la pobreza, principales corruptoras de las buenas costumbres.

Continuando con el relato de Torres (2005), si la Política Penal Garciana promovía la represión y el encierro para los delincuentes a través de un modelo carcelario netamente masculino, muy bien definido como proyecto modernizador y claramente representado por el Penal García Moreno, el Liberalismo estableció un proceso de regularización caracterizado por la independencia constitucional y organizativa de la reclusión para las mujeres. A pesar de ello, el encierro femenino mantenía su carácter improvisado y ambiguo.

En lo posterior, las mujeres recluidas en El Buen Pastor fueron llevadas a una de las secciones del Penal García Moreno y a su pabellón contiguo denominado la Casa Santa Martha, más conocida en la ciudad como “Camarote”. En este lugar, según varios testimonios de la población de ese entonces, las mujeres vivían en forma miserable, sin tratamiento sanitario y bajo la injerencia religiosa, la misma que desconocía por completo la existencia de una visión rehabilitadora más allá de la salvación espiritual.

Se inicia entonces la construcción del Centro de Orientación Femenino o Cárcel de Mujeres Velasco Ibarra, inaugurada en 1954 y dirigida por la comunidad de El Buen Pastor como una dependencia del Patronato de Cárceles y del Penal García Moreno, regida además por los reglamentos de este último, sin contemplar bajo ningún concepto la situación penitenciaria particular en el caso femenino. La Cárcel Velasco Ibarra se convirtió en lo que hoy se conoce como Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, en su intento por mejorar el sistema de cárcel, las monjas de El Buen Pastor pudieron conseguir un terreno entregado en donación por el episcopado para la construcción de un edificio mucho más amplio en el sector de El Inca (Torres, 2005).

Entretanto, la Dirección Nacional se mostró en desacuerdo con la decisión de las monjas debido al tema de costos, agudizándose así la tensión existente con la administración religiosa. Aunque se generaron algunos impases, el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito fue construido en el lugar mencionado, siendo reconocido como tal en 1982 con la promulgación del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social de ese año.

Poco tiempo después, las monjas de El Buen Pastor entregaron la administración del Centro al Estado en vista de las constantes agresiones y amenazas de secuestro recibidas por parte de las internas, para ese momento, de las seguidoras de Alfaro Vive. Otros motivos para la secularización fueron la vigencia del Código de Ejecución de Penas de 1982 y el incremento de reclusiones por narcotráfico, ya en los años 80 las penas por este motivo eran la primera causa de criminalización de las mujeres en el Ecuador.

La configuración del sistema carcelario femenino en la Ciudad de Quito, desde sus inicios, ha mostrado claros antecedentes religiosos, eso explica cómo a lo largo del tiempo las casas de retiro se fueron convirtiendo en lugares de reclusión para reformar a las mujeres delincuentes, implantando una tradición cristiana en la comprensión del delito y del castigo disciplinario. La moral religiosa presente en el modelo de atención penitenciaria y de rehabilitación social se ha instituido en el Sistema Carcelario del Ecuador evidenciando su fuerte influencia hasta la actualidad.

### 3.2.-EL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO

#### *Apuntes sobre la disposición y el funcionamiento de las dependencias*

Uno de los Centros Carcelarios Femeninos más importantes se encuentra ubicado en la Ciudad de Quito, en el sector de El Inca, su nombre oficial es Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (CRSFQ), más conocido como Cárcel de Mujeres de “El Inca”, tiene una extensión total de 4.294 metros cuadrados y cuenta con una capacidad de instalada para 384 internas (Castillo, 2007).

Con el objetivo de situar el lugar de estudio en este trabajo, se cita de nuevo a Castillo (2007) quien hace un recuento sobre la disposición de la infraestructura en el Centro, describiendo lo siguiente:

La Cárcel de Mujeres posee tres bloques de pabellones organizados en nuevos, intermedios y antiguos, cada uno con una lógica de funcionamiento y organización distinta.

En los *pabellones nuevos* funcionan dependencias como la biblioteca, el Colegio Popular Manuela Cañizares y la Escuela Hermano Miguel Febres Cordero, la panadería, la cocina y la capilla. Los pabellones nuevos que albergan a las internas son cuatro y se denominan: El Bosque, Miraflores, Los Ceibos y El Condado. Según las lógicas de clasificación para ubicar a las mujeres, los pabellones nuevos están habitados por quienes ingresan al Centro por primera vez y por aquellas cuya conducta ha demostrado avances durante el proceso de rehabilitación. Estos son considerados de mínima peligrosidad.

Continuando, el *pabellón intermedio* incluye el Servicio de Atención Médica y Odontológica, la Atención Psicológica y el Área de Talleres. Los pabellones intermedios que alojan a las internas son cuatro y se denominan: La Floresta, El Batán, Quito Tenis y El Dorado, en ellos se encuentran las reincidentes y las que presentan cierto grado de debilidad en el proceso de rehabilitación durante su permanencia. Por esta razón se caracterizan como de mediana peligrosidad.

Por último, en los *pabellones antiguos* se ubican las Oficinas del Área Laboral, la Unidad de Crisis, la cancha, la guardería y la lavandería. Los pabellones antiguos que acogen a las internas son dos y se denominan: Amazonas y Altamira, en ellos viven las mujeres consumidoras, las reincidentes y quienes presentan profundos estados de crisis y gran dificultad para someterse al proceso de rehabilitación. En consecuencia, son de máxima peligrosidad.

Es obvio que los criterios para ubicar a las mujeres en los pabellones del Centro, parten de estereotipos y susceptibilidades criminalizadoras, ahondando las discrepancias existentes entre las internas y sosteniendo inclusive, diferenciaciones de clase entre quienes tienen recursos y no. El espacio carcelario en “El Inca” está dispuesto de tal forma que acrecienta la división simbólica y espacial, así como la inequidad en el trato y en el ejercicio de derechos.

En otro ámbito, la misma descripción de Castillo (2007) especifica las funciones de las dependencias del Centro, a partir de lo siguiente:

La Dirección: cada Centro de Rehabilitación Social cuenta con un/a director/a que representa la máxima autoridad penitenciaria y, por lo tanto, tiene la responsabilidad de dar cumplimiento a las normas legales y resoluciones del Consejo Nacional de Rehabilitación Social. Esta instancia coordina el trabajo del Centro con la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y con otras entidades gubernamentales o privadas, a nivel interno establece los horarios de visitas, emite certificados de conducta y sobre rebaja de penas, convirtiéndose en el eje sobre el cual giran todos los departamentos técnicos y administrativos.

La Secretaría: en ella se organizan las carpetas individuales de todas las mujeres que ingresan al Centro, además, es su obligación mantener una lista actualizada de las internas donde se especifique su clasificación por nacionalidad, tipo de delito, sentencias y ubicación en pabellones.

Departamento Jurídico y Abogados de la Defensoría Pública: asesoran jurídicamente al director/a del Centro y a todos los departamentos, brindan apoyo legal y gratuito a las

privadas de libertad, dando seguimiento a sus situaciones jurídicas, auspiciando su defensa y elaborando informes para trámites de pre libertad, libertad y rebajas. Es parte de esta instancia un equipo integrado por Abogados de la Defensoría Pública.

**Departamento de Diagnóstico y Evaluación:** es la unidad técnica administrativa encargada de aplicar el Régimen Progresivo de Rehabilitación Social, su función primordial es llegar a un diagnóstico psico-social de la interna y evaluar su estado de progresión a partir del mismo. Está conformada por un/a psicólogo (a), el o la trabajadora social y un miembro del departamento educativo, este equipo interdisciplinario tiene la responsabilidad compartida de hacer seguimiento al proceso de rehabilitación desde sus distintas áreas.

En el Departamento de Diagnóstico se elaboran historias psicológicas para diagnosticar la personalidad de las internas y recomendar un tratamiento individualizado estableciendo su ubicación en el Centro de acuerdo a los rasgos de personalidad y al tipo de delito. Bajo su criterio está la reubicación de las mujeres, la sanción por faltas disciplinarias, la asistencia psicológica individual o grupal y las sesiones de asesoramiento en caso de obtener pre libertad o libertad controlada. A esta área se integra un equipo de salud con programas de higiene mental.

**Departamento de Tratamiento:** es la unidad técnica administrativa responsable de aplicar el Régimen Progresivo de Rehabilitación Social, a través de sus programas laborales, educativos, culturales, recreativos, entre otros.

**Departamento Educativo, Recreación y Deportes:** en esta unidad técnica administrativa se establece un plan de estudios y capacitación para las internas, se reglamenta el uso de las aulas educativas y se coordinan temas culturales, artísticos y deportivos. Incluye la dirección de la Escuela Hermano Miguel Febres Cordero y del Colegio Popular Manuela Cañizares, el mismo que cuenta con dos especialidades: una en belleza y otra en ciencias sociales.

**Departamento de Subproceso Laboral:** es el área técnica administrativa encargada de reglamentar la participación de las internas en procesos laborales. Comparte con el

departamento educativo la coordinación de talleres en costura, artesanía, manualidades, entre otras, como elementos de resocialización destinados a las internas, proporcionándoles mecanismos de trabajo para su rehabilitación y subsistencia.

Departamento Médico y Odontológico: este departamento tiene la función de velar por la salud física y odontológica de las internas mediante la apertura de historias clínicas, tratamiento y atención.

Unidad de Crisis: donde se realizan tratamientos de desintoxicación frente a adicciones, con el uso de terapia y fármacos.

Departamento de Seguridad y Vigilancia: resguarda la seguridad y el orden del Centro, así como el cumplimiento de las disposiciones, efectúa la distribución de guardia, el control del personal de vigilancia y los recorridos periódicos en el área.

En la investigación de campo efectuada se evidenció que los servicios básicos e imprescindibles para mantener el bienestar de las internas, por ejemplo: la atención médica y odontológica, la atención psicológica y de adicciones y, el apoyo legal para la resolución de casos, no se encontraban en funcionamiento o eran esporádicos. Los resultados de la desatención causaban efectos devastadores en la vida de las mujeres violentando sus derechos humanos elementales, uno de ellos, el derecho a recibir atención integral en salud, así como otros que se transgredían sistemáticamente.

La poca claridad y el desconocimiento sobre las funciones que cada dependencia del Centro debía cumplir, la inadecuada gestión, la desorganización, la corrupción y el quemimportismo eran expresión de la profunda crisis del Sistema de Rehabilitación Femenino y de la exclusión que las mujeres privadas de libertad enfrentaban en su diario vivir, siendo la reinserción una posibilidad casi nula para ellas, en ese contexto. Los detalles sobre lo dicho serán abordados con detenimiento en lo posterior.

### ***Las mujeres privadas de libertad de la Cárcel de “El Inca”: tipología***

Las mujeres privadas de libertad internas en la Cárcel de Mujeres de “El Inca”, serán caracterizadas en su tipología desde los datos recopilados en la Secretaría, en el Área de Trabajo Social y otras instancias. Es necesario indicar que la información obtenida en el marco de esta investigación con respecto de la realidad socioeconómica, familiar y jurídica de las internas, no reflejó claridad ni oficialidad, siendo limitada y desorganizada, pese a ello, al ser un insumo entregado por la institución, se utilizará para el efecto.

La cifra correspondiente al número de mujeres residentes en el Centro Penitenciario Femenino, según datos emitidos por la Secretaría, hasta el año 2012 (última fecha de registro institucional), fue de 390. Mediante un recorrido por el lugar y con base en distintos criterios técnicos emitidos por funcionarios/as de la institución, se determinó un ascenso notable en la cantidad mencionada, concluyendo que, para el año 2012, la población carcelaria femenina en la Cárcel de “El Inca” podía fluctuar entre 450 y 500 privadas de libertad.

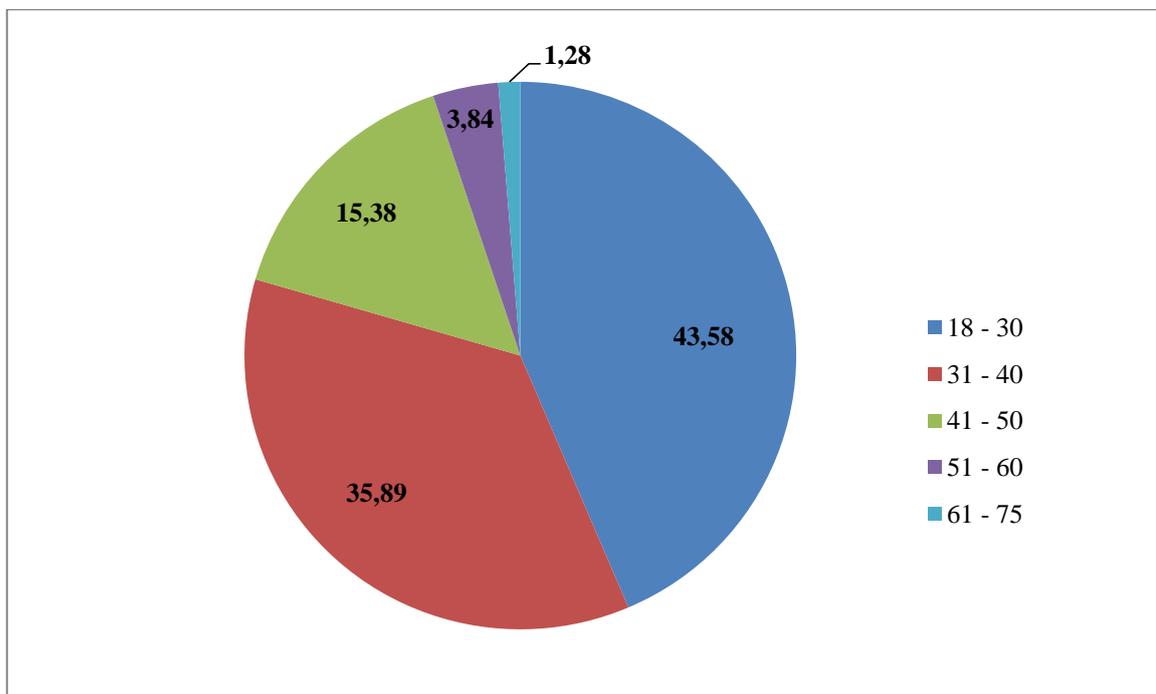
Con estas indicaciones se describe la tipología de las internas de este modo:

- ***Clasificación por rango de edad***

De las 390 mujeres que habitaban el Centro, 170 tenían entre 18 y 30 años de edad, 140 de 31 a 40 años, 60 de 41 a 50 años, 15 de 51 a 60 años y 5 de 61 a 75 años.

En porcentajes:

**GRÁFICO N°1**  
**CLASIFICACIÓN POR RANGO DE EDAD**



**Fuente:** Secretaría, CRSFQ, 2012.

**Elaboración:** Autora.

El 43.58% (la mayor parte de la población carcelaria en el CRSFQ) estaba conformada por mujeres con edades entre 18 y 30 años, seguido por el 35.89% de internas con edades entre 31 y 40 años. Un porcentaje menor le correspondía a las mujeres que integraban los rangos de edad entre 41 y 50, y, de 51 a 60 años. A partir de esta última referencia etaria, existía un número poblacional reducido enmarcado en el rango de hasta 75 años.

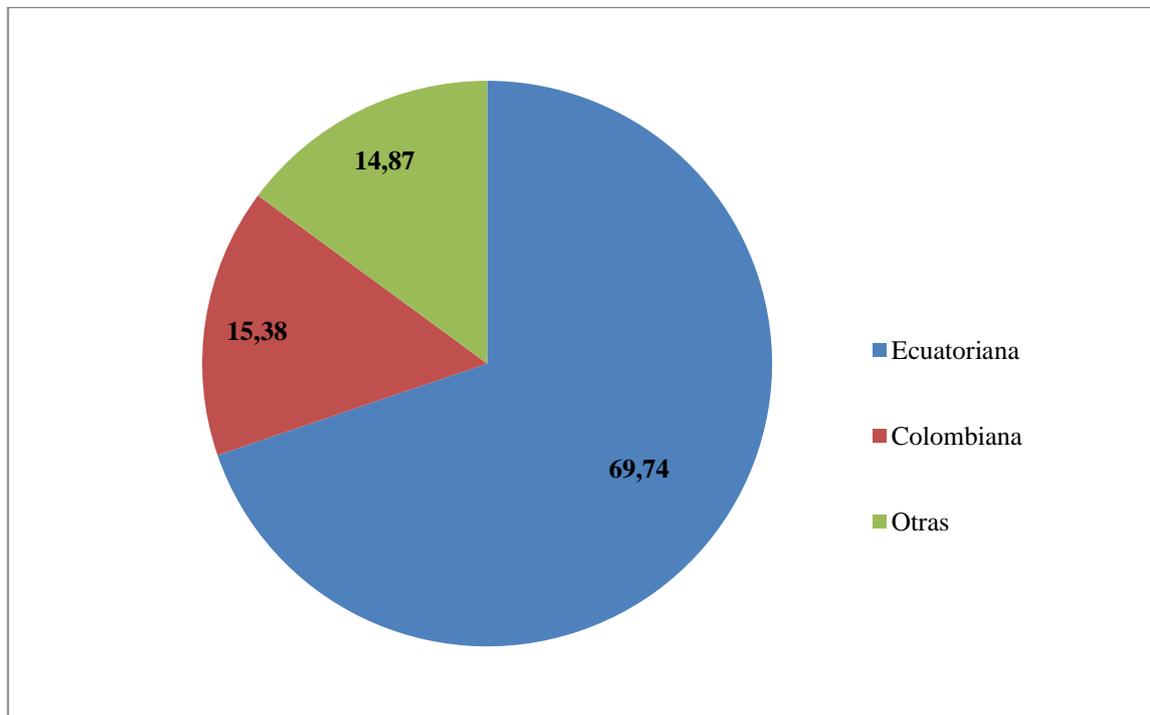
Se concluye que en el Centro existía una población joven y adulta predominante, con poca presencia de mujeres adultas mayores. Pese a esto, el segmento poblacional de la tercera edad permanecía en el lugar con sentencias pasadas de tiempo, situación que violentaba su integridad física y mental, constituyéndose en uno de los grupos más vulnerables en lo que se refiere al estado de salud ya que se encontraban enfermas y no recibían una atención médica adecuada.

- **Clasificación por nacionalidad**

En la Cárcel había 272 ecuatorianas, 60 colombianas y 58 mujeres de todas partes del mundo, de países como (Bolivia, Perú, España, Estados Unidos, Suiza, África, República Dominicana, entre otros).

En porcentajes:

**GRÁFICO N°2**  
**CLASIFICACIÓN POR NACIONALIDAD**



**Fuente:** Secretaría, CRSFQ, 2012.

**Elaborado por:** Autora.

El 69.74% de la población era de nacionalidad ecuatoriana, el 15.38% de nacionalidad colombiana y el 14.87% de distinta nacionalidad. La presencia de ecuatorianas ocupaba el primer lugar y en segundo lugar, la presencia de mujeres colombianas, casi a la par con el porcentaje de internas de otras nacionalidades. Por lo conversado con el personal de Secretaría, fue notable la preponderancia de una idea de peligrosidad, con énfasis en las mujeres de nacionalidad colombiana debido a la relación de su origen con temas como el

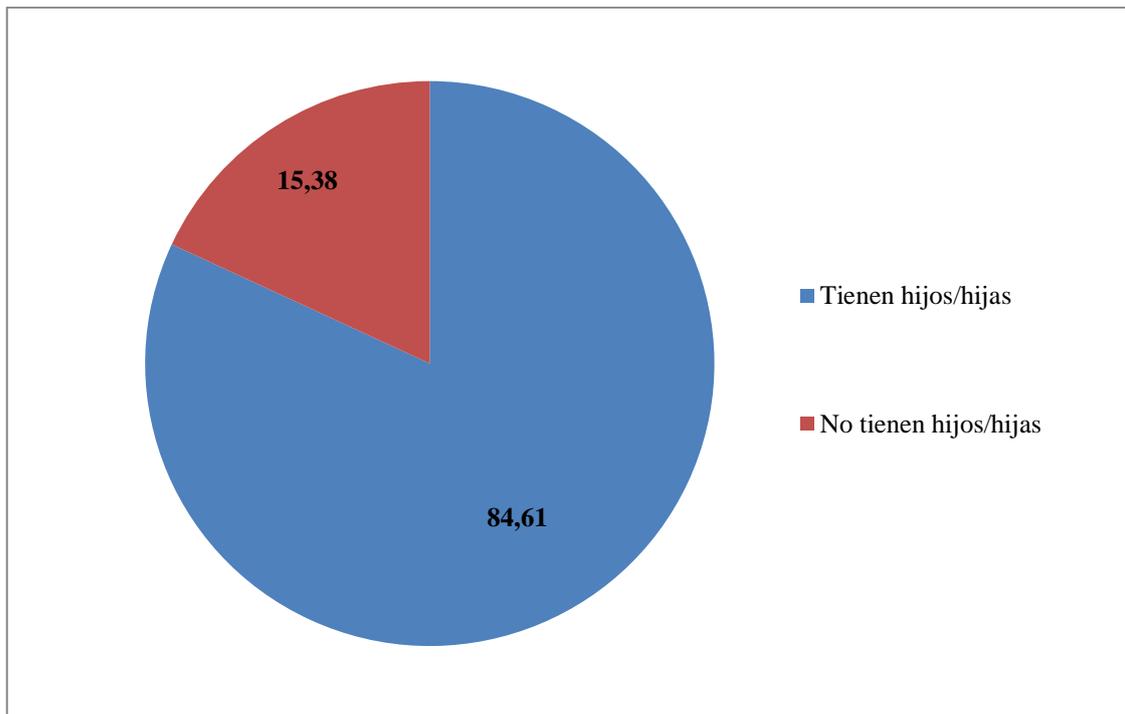
narcotráfico y la violencia, según el imaginario social también expresado y reproducido en el Centro.

- ***Clasificación de las mujeres con y sin hijos/hijas***

De un total del 390 internas, sólo 60 no tenían hijos e hijas a su cargo pero si a otros familiares.

En porcentajes:

**GRÁFICO N°3**  
**MUJERES CON Y SIN HIJOS/HIJAS**



**Fuente:** Secretaría, CRSFQ, 2012.

**Elaboración:** Autora.

El 84.61% de mujeres privadas de libertad tenía hijos e hijas, es decir, la mayor parte de la población femenina recluida estaba conformada por madres de familia cabeza de hogar, un mínimo porcentaje (el 15,38%) no tenían hijos/hijas pero eran responsables del cuidado y de la manutención de otros familiares que estaban a su cargo. Las internas madres de niños y niñas menores de 3 años vivían con sus hijos e hijas en el Centro. Los niños y niñas

que permanecían con sus madres llegaban a un total de 40, distribuidos así: de 0 a 1 año de edad (10 niños), de 1 a 2 años (15 niños) y de 2 a 3 años (15 niños).

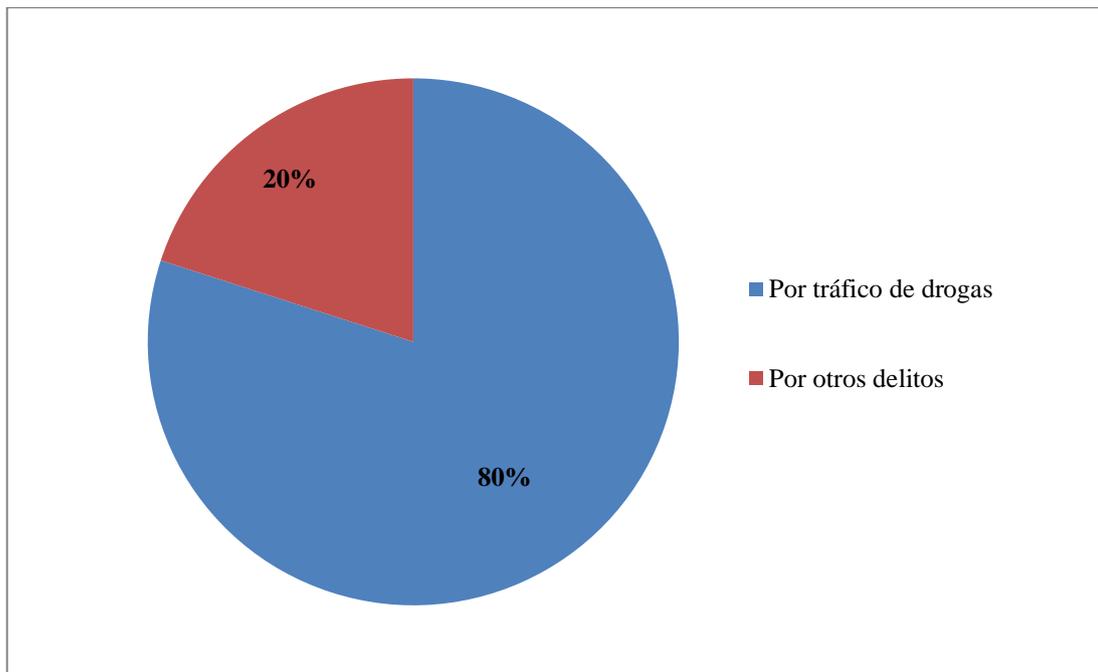
Se concluye que la situación de los hijos e hijas de las internas encarceladas era compleja y desalentadora puesto que, en el mejor de los casos, pasaban al cuidado de abuelas, tías u otros familiares, en otros casos, eran abandonados y desprotegidos, extendiéndose la criminalización y la exclusión hacia ellos a causa de la ruptura en los círculos de cuidado sostenidos por las mujeres. Debido a la reclusión, la carga de responsabilidad económica y en el cuidado de hijos, hijas y familiares, por lo regular pasaba a manos de otras mujeres de la familia, recayendo sobre ellas todo el peso además de la manutención y el apoyo a las internas.

- ***Clasificación de las mujeres por el tipo de delito***

La Trabajadora Social del Centro indicó que el 80 % de internas estaba en la cárcel por el delito de tráfico y expendio de drogas, mientras que el 20% estaba en estado de reclusión por los delitos de asesinato, robo, estafa y daños a la propiedad, en ese orden.

En porcentajes:

**GRÁFICO N°4**  
**CLASIFICACIÓN POR TIPO DE DELITO**



**Fuente:** Trabajo Social, CRSFQ, 2012.

**Elaboración:** Autora.

Se dedujo que la mayor parte de la población femenina ubicada en la Cárcel de “El Inca” se encontraba en estado de reclusión a causa de delitos relacionados con el tráfico de drogas, sólo un pequeño porcentaje había ingresado por otras razones. La primera causa de detención femenina, no sólo en el Centro, sino en el Ecuador, es por el motivo señalado, siendo además una tendencia generalizada en algunos países de América Latina.

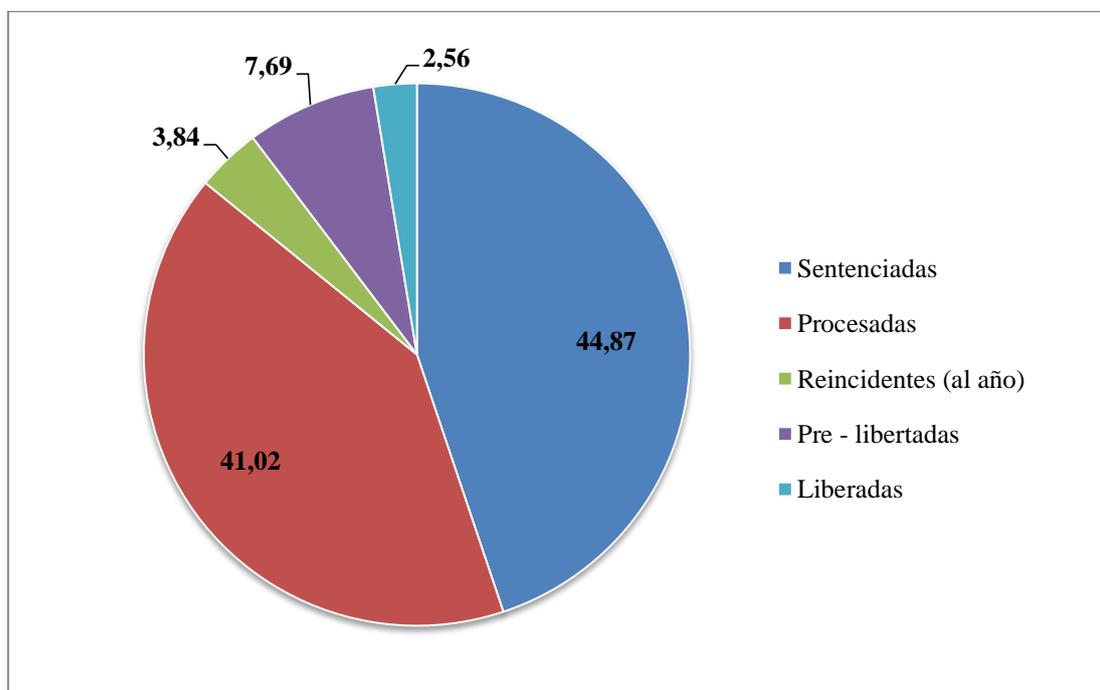
En varias investigaciones se ha comprobado que las mujeres que incursionan en el tráfico de drogas forman parte de los eslabones más empobrecidos y explotados en la cadena de narcotráfico. Es necesario aclarar que quienes se encuentran pagando una penalidad en estas circunstancias, no son dueñas ni cabecillas de estos negocios, sino que se dedican sobre todo al micro tráfico o al trabajo de mulas como actividades orientadas a la subsistencia diaria.

- *Clasificación de las mujeres por su situación jurídica-legal*

La Secretaría alegó que 175 internas tenían sentencia ejecutoriada, 160 estaban siendo procesadas, 15 eran reincidentes (al año), 30 tenían pre-libertad o libertad controlada y 10 habían salido ya en libertad entre el 2012 y 2013.

En porcentajes:

**GRÁFICO N°5**  
**CLASIFICACIÓN POR SITUACIÓN JURÍDICA-LEGAL**



**Fuente:** Secretaría, CRSFQ, 2012.

**Elaboración:** Autora.

El 44.87% cumplía una sentencia ejecutoriada (sentenciadas), el 41.02% estaba en proceso de investigación judicial (procesadas), el 3.84% representaba a la población reincidente (conformada por quienes entraban y salían constantemente del Centro, en lapsos temporales de dos a tres meses), el 7.69% tenía pre-libertad o libertad controlada (pre-liberadas) y, el 2.56% había recuperado su libertad entre el 2012 y 2013 (liberadas). Las situaciones descubiertas en esta investigación demostraron que gran parte de las mujeres no tenían sentencia, es decir, eran procesadas, a su vez, desconocían su estado de

caso, sus expedientes se encontraban represados y tampoco contaban con apoyo legal para la gestión de trámites debido a la falta de recursos.

Así también, las mismas internas mencionaron que un alto índice de mujeres entraba y salía en forma sistemática de la cárcel, por tráfico de drogas y otros delitos relacionados, dijeron además que una de las causales de este fenómeno era la corrupción y los favoritismos, los mismos que dejaban en libertad rápidamente a quienes cometían delitos, haciendo caso omiso y perdonando faltas cometidas en reiteradas ocasiones, a cambio de dinero para el pago de fianzas y para la compra de jueces.

En síntesis, se determinó que la población femenina recluida en las inmediaciones de la Cárcel de “El Inca” estaba integrada mayoritariamente por mujeres jóvenes y adultas, aunque existía un porcentaje de adultas mayores. Esencialmente, vivían en el Centro mujeres de nacionalidad ecuatoriana. Al mismo tiempo, la mayor parte de internas eran madres de familia cabeza de hogar. El 80% de mujeres estaban recluidas por micro tráfico de drogas o por trabajo de mulas, siendo profundamente criminalizadas por esta causa tanto ellas como quienes dependían de su cuidado (hijos, hijas y familiares) empeorando su situación y la de los suyos.

### ***Crónicas de la convivencia en el encierro: percepciones y experiencias***

Las puertas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito son las barreras que dividen dos mundos, el de la libertad como un estar en la sociedad reconociéndose legítimamente ciudadana/o y, el del encierro como un estar fuera, dejando de serlo. Para las mujeres privadas de libertad los días transcurren con lentitud entre las escasas posibilidades de sobrevivir con dignidad ante un colapso penitenciario que además de violentar sus derechos en todas las formas, las despoja del ejercicio ciudadano invisibilizando su humanidad a través del castigo y la exclusión.

Al respecto, la institución carcelaria y el Estado en sí mismo, condena y reprime con dureza a las mujeres sujetas del delito en un contexto en el cual, ser delincuente y ser mujer tiene una doble implicación que pesa mucho más cuando se lleva la vida en entornos de

violencia, pobreza, discriminación y limitado acceso en la cobertura de necesidades a todo nivel.

A continuación se exponen citas tomadas del compartir las protestas, las conversaciones y los afectos con las internas de la Cárcel de “El Inca”, en un recorrido que pudo reconstruir aspectos de la vida en la cárcel como una puesta en común, como una toma de imágenes no mostradas y un conjunto de voces que al juntarse se fueron convirtiendo en reflexiones individuales y colectivas sobre la convivencia en el encierro.

- ***La convivencia***

La convivencia entre las mujeres de la Cárcel de “El Inca” se desarrolla en medio de preferencias y recomendaciones que pesan considerablemente a la hora de establecer la ubicación de cada una en los pabellones, inclusive, el buen comportamiento y la pasividad en el hecho de no denunciar atropellos y mantenerse en silencio son actitudes bien vistas que ameritan un mejor lugar.

“En los pabellones nuevos están las recomendadas, las conocidas y amigas de las autoridades o funcionarios, en los intermedios las de menos clase, las reincidentes y, en los antiguos, las consumidoras, las más pobres y enfermas. En este último hasta las paredes se están cayendo, aquí estamos las olvidadas y de castigo, quienes hacemos reclamos” (Interna 1).

Hay un trato diferente entre pabellones cuando la ley y la justicia debería ser para todas por igual así tengas un apellido Quishpe o Icaza, se debería tratar a todas con igualdad, aquí se refleja mucho el cuánto tienes, cuánto vales. Las que más tienen dinero vienen a que les pintemos las uñas y se hacen las muy pláticas, nosotras las que tenemos menos somos unidas y luchadoras, lo peor es que aquí se castiga, se perdona o se le da una celda viendo la cara, dependiendo que tan obediente es la persona (Interna 2).

Como ya se había mencionado con antelación, los pabellones y sus lógicas organizativas en el espacio carcelario marcan los rasgos de convivencia y la relación entre las internas ya que cada uno tiene sus propias características distintivas de clase: en los nuevos se ubican quienes han sido recomendadas, en los intermedios las reincidentes y en los antiguos las consumidoras y excluidas. El sentido de la diferenciación por abuelos, apellidos,

amistades y condiciones económicas, determinan sus vínculos en la cotidianeidad y permiten su identificación dentro de una clase social determinada, aunque sea sólo por apariencia, reproduciendo las lógicas clasistas, los privilegios y la misma exclusión social pero en la cárcel.

Otro elemento contenido en el diálogo presentado es la claridad que tienen las mujeres sobre la aplicación desigual de la justicia y la ley, aspecto sostenido en tratos preferentes y discriminatorios. Sale a relucir el uso de indultos o castigos con base en lo obedientes que pueden o no ser las internas al momento de acatar órdenes, así no fueran en beneficio de su bienestar, siendo éstas, formas de intimidación contrarias a la construcción de relaciones equitativas, armónicas y justas, poco acordes con la existencia de un lugar adecuado para la convivencia, el buen trato y el surgimiento de relaciones simétricas, respetuosas y mejor consensuadas entre todas.

- ***Las reglas y los acuerdos***

En cada pabellón las mujeres están organizadas, eligen una representante y a una comitiva para la definición de responsabilidades en la limpieza, la resolución de sus problemáticas comunes o para cubrir el deterioro de la infraestructura en medio del hacinamiento y la insalubridad del sitio.

Cada pabellón tiene sus propias reglas y organización interna, cuando recién entran tienes que pagar una cantidad por ocupar la celda (80.00\$), luego, en cada pabellón nos organizamos y acordamos entre todas el aseo semanal, a la que le toca ya sabe cuál es su responsabilidad y le pagamos un total de 2.50\$, eso ya es algo (aunque no alcanza para nada), pero así por lo menos nos ayudamos, más cuando vemos quién está en peor situación, con la familia lejos o cuando no hay nadie que les venga a dejar ni una pasta dental, nos damos la mano y le cedemos aseos para que gane algo siquiera (Interna 3).

Siempre se daña el sistema hidrosanitario y el eléctrico, los pagos por arreglo y mantenimiento salen de nuestro propio bolsillo (todo va por nuestra cuenta), de vez en cuando vienen del Ministerio de Justicia de paseo por los pabellones nuevos, no pasan hasta acá porque les da miedo que se les haga algo, por eso se quedan sólo en la puerta, la última vez que vinieron dejaron unos colchones, no saben ni les interesa conocer la realidad, nuestras verdaderas necesidades (Interna 4).

Por lo dicho, ante la desatención del Estado las internas definen sus propias reglas, compromisos, responsabilidades y acuerdos en colectivo, experimentando una

sobrevivencia caracterizada por la autogestión para remediar dificultades cotidianas y necesidades vitales urgentes, pese a la difícil condición económica. Los temas económicos como el pago de cuotas o el pago por servicios (aseos de pabellón), son mecanismos acordados y administrados internamente por las mujeres a través de sus representantes, siendo éstas experiencias de organización.

Una de las situaciones significativas es la valoración que realizan las internas sobre principios como la solidaridad y el apoyo a quienes están en situaciones de mayor indefensión, lo cual evidencia como necesario el hecho de potenciar y fortalecer los lazos de cuidado solidario entre ellas, así como las prácticas promotoras de la organización para el empoderamiento y la exigibilidad de sus derechos.

Se observó en el trabajo de campo que, aunque el hacinamiento se mostraba representativo en la definición de los modos de convivencia, era importante para las mujeres mantener y cuidar como suyo el espacio físico de su propiedad, asignado generalmente por acuerdo entre las internas de una misma celda, llegando a convertirse en el único territorio seguro para conservar los rasgos de su identidad, sus historias y recuerdos.

Por otra parte, en la conversación planteada se ratifica la falta de interés de las autoridades ministeriales para comprender en su real magnitud, las necesidades concretas de las internas. En las visitas carcelarias, los temores y estereotipos fundamentados en la peligrosidad de las privadas de libertad obstruían el diálogo y el encuentro, generando un conocimiento superficial y prejuiciado a partir del cual se determinaba la prestación de servicios asistencialistas y descontextualizados. En este sentido, una política de reinserción tendrá que contemplar la construcción de nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía, incluyendo democráticamente a las mujeres reclusas, es decir, pensar y hacer con las actoras en todo momento.

- ***El compañerismo y los afectos***

En el Centro de Rehabilitación, el compañerismo y los afectos de las internas son el resultado de su convivencia diaria, del conocerse, apoyarse y tolerarse. Los vínculos y la amistad en algunos casos, logran sobreponerse ante la división.

Que duro es hacer llevadera la cárcel, todas somos mundos distintos, tenemos diferentes costumbres pero qué vamos a estar sólo peleando si todas sufrimos igual, mejor hemos tenido que aprender a ser solidarias y a darnos apoyo, a llorar juntas. Aunque no todos los días es un pan estar aquí, hay veces en las que hasta se quieren matar las compañeras por la presión misma de estar encerradas, ahí les vamos a ver, ya les hacemos la conversa, ya les llevamos un dulcecito o algo que les haga estar mejor (Interna 5).

En el testimonio se manifiesta el peso y la presión que ejerce la condición de encierro sobre la vida y los sentimientos de las mujeres, sin embargo, el apoyo que surge entre sí, les permite de alguna forma sobre llevar las crisis promoviendo un ambiente de calidez y confianza frente a las adversidades. Las mujeres razonan que es mejor no propiciar confrontaciones al reconocer la dureza con la que la cárcel golpea a cada una en igual o mayor medida.

En el trabajo de campo se constató que los afectos de las internas y sus lazos de amistad tendían a reforzarse cuando se trataba de compartir dolores, tristezas y malestares a causa de situaciones injustas o por el sentimiento de extrañeza hacia sus familiares, sobre todo los hijos/as. A falta de un servicio que atendiera el estado emocional, las mujeres habían aprendido a cubrir estos espacios con la escucha mutua y la unión aunque esto no siempre remediaba casos de mayor gravedad, estas situaciones demandan la presencia de un abordaje reinsertador integral que pueda trabajar en la canalización de emociones y en el acceso a un acompañamiento psicológico completo, respetando las redes de afecto tejidas y sus propias formas de expresión para afrontar el encarcelamiento.

- ***El manejo de los conflictos***

El reducido espacio que las internas deben compartir y las malas condiciones en las que viven, propician algunos enfrentamientos y riñas.

La convivencia entre tantas, es complicada, a falta de un verdadero espacio de rehabilitación donde puedan estar las compañeras consumidoras nosotras mismo tuvimos que implementar un área de fumadoras y aunque ha sido bien difícil, hemos tenido que llegar a acuerdos para no pelearnos y no generar malestares entre las compañeras, nada sacamos peleando es mejor vivir con un poco de paz aunque sea a ratos (Interna 6).

A mí me pusieron con una compañera que consume, para evitarme problemas, desde el principio le dije que podía consumir pero en la ducha (que ya no ocupamos porque está dañada), que si necesitaba dinero para el vicio no era justo que me robara las cosas porque yo necesito tanto como ella, así que mejor quedamos en que cuando necesitara plata yo le ayudaría para que haga los aseos del pabellón (cediéndole algunos míos), así nos estamos llevando mejor y tratamos de respetar el poquito espacio que tenemos, es duro vivir con alguien que le hace al vicio, no critico eso pero es duro (Interna 7).

Hay compañeras que se pelean bien feo, cuando eso pasa les dejamos que se desahoguen y luego intervienen las representantes de pabellón (las más maduras y justas se podría decir) para hacer que se arreglen, ya cuando mismo no quieren hablar ni hacerse de a buenas o cuando es algo más grave, acudimos a otras instancias, sino entre nosotras mismo arreglamos, sin hacer bomba porque eso significa un traslado (Interna 8).

Se refleja que al no existir un espacio físico adecuado ni los procesos de rehabilitación suficientes para atender casos especiales que generan conflictos de convivencia, como por ejemplo la ubicación de las consumidoras, las privadas de libertad se han visto en la necesidad de resolver diferencias en sus relaciones próximas, definiendo salidas y pactos por mutuo consentimiento, evitando perjudicarse o hacerse daño. El cuidado del espacio personal y la convivencia compartida entre internas con distintas realidades de vida son aspectos difíciles de afrontar y representan el centro de los conflictos.

En varias conversaciones las mujeres dijeron que en la cárcel cada una se gana su propia reputación de acuerdo a su comportamiento con el grupo y a su capacidad para representar en algo a las otras. Cuando la entrevistada comenta que existen algunos niveles para solucionar conflictos y que uno de ellos es precisamente, acudir a las compañeras más sabias y justas, se refiere a quienes son consideradas como un referente debido a su experiencia y confiabilidad, asumiendo el rol de representantes de pabellón o el rol de cuidadoras, asignado a las internas de mayor edad que se encuentran por largo tiempo en el sitio. Una propuesta de reinserción debería formalizar mecanismos solidarios, incluyentes y efectivos para la resolución de conflictos a partir de las prácticas ya experimentadas, incentivando liderazgos positivos y deteniendo cualquier transgresión que pueda violentar los derechos y la integridad física o psicológica de las internas.

- *Los procesos organizativos*

Las mujeres privadas de libertad del Centro se han organizado en el Comité de Internas, un espacio de liderazgo voluntario destinado a la autogestión de iniciativas laborales, a la defensa de los derechos humanos, al control social y a la resolución de las problemáticas cotidianas y coyunturales a nivel social, legal, económico y de salud. En él se han planteado estrategias de trabajo para la cobertura de las necesidades de las internas y estrategias de acercamiento para el desarrollo de un trabajo con las autoridades.

Al Comité le pusimos el nombre de mujeres soñadoras porque nació de nuestro sueño por cambiar las cosas, de hacer algo distinto en medio de tanta oscuridad (Interna 9).

Nos hemos propuesto hacer desde una fábrica de lácteos para la generación de fuentes de trabajo, hasta la implementación de mecanismos de control sobre el manejo de los alimentos que ingresan a la cárcel, la elaboración de dietas saludables para todas, pero especialmente para las compañeras que están enfermas ya que si no comen sano, se complican, también hemos luchado para que venga de un médico especializado con un equipo ginecológico para atender a todas, lastimosamente siempre hay un pero que frena las ideas y desmotiva (Interna 10).

En el Comité apoyamos a las compañeras en lo que necesiten, les ayudamos en sus procesos legales, les respaldamos en su trabajo a las líderes de los pabellones, coordinamos con ellas las actividades, nos ocupamos de trámites administrativos, buscamos propuestas laborales para que haya la participación de todas, nos encargamos de mandar a comprar medicamentos para las que están enfermas de la presión alta y de la diabetes, también hacemos nuestras propuestas, las que saben de leyes hacen reformas a las leyes, hablamos con las autoridades, ayudamos a resolver los conflictos entre internas, hacemos de todo un poco para estar bien, un poco mejor, pero hay que reconocer que es un trabajo bien desgastante y al igual que en todo lado, se ven malas caras, además lo hacemos sin recibir un pago, con todo, no desmayamos (Interna 11).

Desde el Comité tratamos de hacer escuchar nuestras demandas a las autoridades, aunque muchas veces somos castigadas por decir lo que pensamos, o aunque como en todo lado existen problemas y hay debilidades. Todavía nuestra voz no llega, hay temas que nos tienen preocupadas esto de las rebajas por méritos, la salud que es tan necesaria y la parte laboral, desde aquí gestionamos nuestras propuestas de trabajo, llamamos a empresas públicas y privadas para que nos den contratos de trabajo a las internas como mano de obra más barata que en el mercado normal, por ejemplo, para fabricar gazas, fundas de regalo, tapas, cintas y todo lo que sea, aunque no ganamos mucho o aunque a veces de veinte llamadas que hacemos nos contesten sólo dos, es nuestro esfuerzo (Interna 12).

El Comité de Internas representa la unión, el compromiso y la fuerza de lucha por la defensa de los derechos dentro y fuera del Centro de Rehabilitación. Es también un espacio

donde se conjugan los sueños y anhelos por conseguir algo mejor, es una muestra de unión y de visibilización de demandas básicas cuyo sentido político es el bienestar de todas haciendo frente a la represión y al temor, pese a que también significa un esfuerzo de militancia no remunerado y un trabajo no reconocido que tiene por responsabilidad el cuidado de las otras, lo cual implica compromiso, entrega y, muchas veces, la exposición a enemistades o al riesgo de castigos.

La reinserción intra y post-carcelaria no podrá llevarse a cabo sin la conformación de espacios organizativos que integren a las mujeres privadas de libertad y a los distintos actores de la sociedad civil en la defensa de los derechos humanos de la población reclusa en las cárceles, en la articulación de diálogos, demandas y propuestas y, en la construcción de procesos sociales y políticos que transformen sustantivamente la realidad penitenciaria en el país. Sólo un trabajo colectivo fortalecido y la inclusión de la ciudadanía como participante en la resolución de las problemáticas sociales, podrán emprender la buena marcha de una política pública en materia penal.

- ***Las reflexiones y los aprendizajes***

Las privadas de libertad analizaron sus diversas situaciones reconociendo que el encierro no es señal de deshumanización ni de maldad, lograron visualizar algunos aportes relevantes como la moral criminalizadora con la que deberán convivir a causa de la discriminación y el juzgamiento, etiquetas jamás borradas de sus expedientes, de sus vidas, afectos y cuerpos, siendo castigos reiterados reproducidos socialmente. Pudieron definir el poder que tiene el Gobierno a través de sus políticas de seguridad para controlar y castigar con el despojo a todo nivel y, pese a ello, son conscientes de que merecen una oportunidad de retorno para reintegrarse y reconstituirse como personas.

Creen que las personas presas nos deshumanizamos, perdemos nuestra sensibilidad y no es así, eso lo llevaremos siempre, nadie debe juzgar porque muchas de las veces llegamos acá sin darnos ni cuenta y eso no nos hace menos humanas, ni más equivocadas, hemos cometido un error y tenemos derecho de volver a empezar sin que nos discriminen porque aquí ya pagamos, el Gobierno nos castiga demasiado abusándose con la misma cárcel y con la famosa seguridad, nos estigmatiza, acaba con nuestras vidas y con nuestras familias sabiendo que somos madres, eso es lo peor y más pésimo. Nos quitan todo y cuando salimos nos siguen señalando con el dedo, la pena no se acaba de pagar nunca (Interna 13).

En este país es un delincuente el que roba una gallina o como en esta cárcel: las mujeres a las que les han cogido vendido droga en las esquinas o las que arranchan carteras. Y los que se han robado la plata de todos ¿dónde están ahora, no son ellos más delincuentes que nosotras?, para nosotras el delito del robo y para ellos el de peculado, porque hasta el nombre le han cambiado para que no se oiga feo, eso es desigualdad y ensañarse con quienes no tenemos plata para pagar y salir libres a los dos días (Interna 14).

No somos buenas ni malas, no hay como juzgar, cada quién sabrá el por qué lo hizo, ya de por si hay un peso que llevamos las mujeres llamadas delincuentes desde mucho antes de entrar acá, varias fuimos maltratadas, unas más pobres que otras, unas con adicción a las drogas, con varios hijos. Hay algo que siempre nos ha vivido perjudicando y es no tener las cosas necesarias para salir adelante con nuestros hijos (Interna 15).

El estar aquí me ha enseñado a valorar la vida, a mi familia, a los demás, sólo cuando vives encerrada te mueres para luego nacer, porque luego de llorar tanto y de ver las mismas paredes, aprendes a recuperarte, a entender tus aprendizajes y a pensar sobre lo que hiciste mal y lo que quieres hacer de ahí en adelante. Si no fuera por las compañeras, por las amigas que nos enseñan a ser solidarias no sé, yo no tengo a nadie en este país por eso ellas han sido mi apoyo (Interna 16).

Yo me despierto pensando que un día esto se va a terminar y que voy a recuperar mi vida, los sueños que tenía antes de estar en cana, no quiero que las lágrimas de siempre me nublen las ganas de ver un más allá para mí. Quiero ser feliz, volverme a valorar como persona humana y si hay un Dios en el mundo, quisiera que con estas palabras él me pueda escuchar y perdonar (Interna 17).

Los sentires reseñados dan cuenta del reconocimiento que hacen las internas sobre la inequidad en la que se desenvuelven sus vidas cotidianamente y cómo esta condición se acentúa cuando son encarceladas, adquiriendo diferentes formas que castigan los errores cometidos. En la misma discusión, uno de los criterios fundamentales se refiere al daño familiar como la causa primordial de preocupación para las mujeres, en el trabajo de campo ellas dijeron que la cárcel provocaba sobre todo, perjuicios en sus posibilidades para asumir la maternidad, generando distanciamiento, la pérdida de los afectos y del respeto de los hijos/as, lo cual era profundamente doloroso ya que ponía en juego el sentido de autoridad y la percepción del buen ejemplo, temiendo que no existieran otras alternativas de vida para sus descendientes.

En el imaginario de las internas se encuentra fuertemente establecida y latente la idea de que no existe una justicia equitativa, las experiencias propias hacen que las mujeres puedan analizar los privilegios existentes en la manera de nombrar y de ejercer la penalidad carcelaria dependiendo del poder económico y de la clase social, llegando a la conclusión

de que el objetivo de la criminalización es la pobreza y el blanco perfecto, las mujeres que han incurrido en un espacio de ilegalidad empobrecido y precarizado.

Varias internas reconocen en sus pláticas que, el tiempo de permanencia en la cárcel a muchas les ha permitido aprender y pensarse a sí mismas, replantear el proyecto de vida, las relaciones familiares y personales, no por el esfuerzo rehabilitador desde el Estado sino por los sentidos de fortaleza y solidaridad construidos, debido a la voluntad propia de rehacer la vida en forma distinta, en una lucha constante para vencer el miedo y la incertidumbre del regreso a la libertad recuperado los derechos y el valor humano.

En el Centro, las vivencias habituales están delimitadas por las características sociales, económicas, afectivas y por el compartir de las mujeres, por sus posibilidades de negociar con las autoridades haciéndose escuchar, por las cualidades organizativas, la perseverancia de sus propuestas, las presiones, las resistencias y los acuerdos, pero también por el reducido espacio físico, el hacinamiento, los desencuentros, el desinterés y el día a día en el aislamiento, entorno en el cual han construido sus propias estrategias de sobrevivencia para posicionarse. Una política pública destinada a las mujeres en estado de cárcel requerirá de toda la experiencia descrita para valorar de otra manera a sus actores, sus logros, principios, alcances y objetivos, el regreso a quienes son el motor de las transformaciones será parte de una construcción humana, política y democrática que entienda desde nuevas orientaciones el ejercicio de la gestión pública.

## **CAPÍTULO IV**

### **4.1.-REALIDADES EN CONTRASTE**

Con el fin de llevar a efecto un diagnóstico situacional sobre el estado de los derechos de las personas privadas de libertad y de la rehabilitación social, en referencia a la población femenina investigada en este caso de estudio, se situaron y contrastaron múltiples realidades para el análisis de los siguientes puntos:

En primera instancia fueron abordadas tanto las perspectivas dispuestas al direccionamiento del accionar jurídico, programático e institucional en materia penal y de rehabilitación, así como las particulares de su ejercicio práctico.

En segundo lugar, la reflexión fue dirigida concretamente hacia las características del proceso y los resultados generados por las propuestas de inclusión económica y social aplicadas en el período 2012-2013 para rehabilitar a las mujeres internas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

Finalmente, se sistematizaron los aportes de distintos actores sociales en la definición de elementos a ser considerados dentro de una política pública de reinserción diferenciada, como insumos para la discusión y el debate.

#### **4.1.1.-PERSPECTIVA LEGAL, ABORDAJE PROGRAMÁTICO Y APLICACIÓN DEL MODELO INSTITUCIONAL**

##### **Marco legal sobre los derechos de las personas privadas de libertad y la rehabilitación social**

Dentro del marco legal concerniente a los Derechos de las Personas Privadas de Libertad y a la Rehabilitación Social en el Ecuador, se identificaron en orden de prioridad los siguientes instrumentos jurídicos: Constitución Política del Ecuador (2008), Código Penal (1971), Nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014), Código de Procedimiento

Penal (2000), Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social (2006) y Reglamento para Concesión de Rebaja de Penas por Sistema de Méritos (2008).

*La Constitución Política del Ecuador (2008)* es la norma jurídica suprema que rige la organización del Estado Ecuatoriano en lo que respecta a derechos y deberes ciudadanos, en el ejercicio del Gobierno y los Órganos Públicos. Las líneas políticas convenidas en esta norma vigente, hacen que este marco legal ubique en el centro de todo valor al sujeto de derechos y a todas las formas que garantizan su vida y Buen Vivir, entonces, dentro de sus alcances, la protección de las personas privadas de libertad también está contemplada con base en sus principios. El documento constitucional declara ampliamente los deberes del Estado para responder por la rehabilitación social de las personas internas en los centros carcelarios mediante políticas, recursos, organismos técnicos evaluadores, estándares de cumplimiento y directrices administrativas, especificando la gestión reinsertadora.

Pese a que el modelo constitucional garantista se reafirma sobre la importancia de resguardar los derechos y respaldar la rehabilitación, la crisis carcelaria y la violencia sobre la población reclusa, se acrecientan. Las acciones de mano dura aplicadas en la historia penal, convierten la oportunidad que el Estado tiene para establecer garantías especiales con quienes son vulnerables a la privación de libertad, en una opción de castigo que se manifiesta en la fuerte contradicción existente entre lo que dice la ley y la realidad por la que atraviesan las cárceles, se prueba lo comentado en el análisis sobre el cumplimiento de algunos artículos que integran este contexto jurídico.

La situación evidenciada en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito presentó claras contradicciones con el contenido del artículo 51<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup>**Art. 51.-** Se reconoce a las personas privadas de la libertad los siguientes derechos: 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.

La Cárcel de “El Inca” no contaba con los recursos humanos, materiales, técnicos, económicos y de infraestructura óptimos para el desenvolvimiento de un proceso rehabilitador que pudiera solventar las necesidades integrales y promover el ejercicio de derechos para el Buen Vivir. Al respecto, una interna se refirió diciendo “en esta cárcel no se puede hablar de rehabilitación, no existen actividades bien hechas que vayan hacia lo que necesitamos, muchas veces se suspenden los talleres porque no hay quien venga a dar o no recibimos los materiales necesarios para los cursos y el espacio es reducido, eso desmotiva y daña las ganas de ser diferentes”.

En la observación de campo se determinó que, efectivamente, la infraestructura de la Cárcel de “El Inca” era inadecuada e insuficiente para atender las necesidades básicas y formativas de las mujeres, además se encontraba en mal estado. Las condiciones materiales así como el soporte humano y técnico eran limitados y casi no contribuían en procesos de rehabilitación sustanciales, reduciendo incentivos y oportunidades.

Otro descubrimiento ya reseñado en el capítulo tres tuvo que ver con las internas adultas mayores (ver en tipología de las mujeres privadas de libertad, clasificación por rango de edad). En el Centro habitaban algunas mujeres de avanzada edad, que si bien, no eran mayoría, sus sentencias pasadas de tiempo perjudicaban gravemente su estado de salud al no recibir ninguna atención diferenciada o trato preferente, conformando uno de los grupos vulnerables más olvidados al interior del lugar.

En alto riesgo de vulnerabilidad y abandono permanecían de igual forma las niñas y niños pequeños (menores de 3 años) internos con sus madres en la cárcel, así como las hijas e hijos que se encontraban encargados con familiares y amigos o que vivían solos mientras sus progenitoras estaban presas, como ya se indicó en el capítulo tercero (ver en tipología de las mujeres privadas de libertad, mujeres con y sin hijos/hijas). La trabajadora social del Centro indicó que se tenía pensada la aplicación de una propuesta para buscar hogares sustitutos destinados a los hijos de las internas pero que aún hacía falta delimitar el proceso y encontrar los apoyos, en tanto, para estos grupos de atención prioritaria no se habían planificado acciones viables de protección, como lo señala la Carta Constitucional.

En otro tema, las internas afirmaron no recibir el asesoramiento ni la visita permanente de los abogados de la Defensoría Pública responsables de brindar el respectivo apoyo legal, por este motivo, el desconocimiento y la incertidumbre sobre su estado de caso, acompañados de la poca agilidad en los trámites, detenían el ejercicio del debido proceso causando malestares y en algunas ocasiones, generando hechos de corrupción y estafa en el cobro de haberes no contemplados en la gestión de trámites gratuitos.

Por las opiniones vertidas y los intentos para evitar el acercamiento con las internas durante esta investigación, se constató que las mujeres no podían emitir declaraciones sobre las irregularidades en el cumplimiento de sus derechos debido a las amenazas propinadas por las mismas autoridades carcelarias quienes infundían temor, impidiendo la visibilización de sus realidades. De este modo, era delicado para ellas denunciar ante una autoridad judicial el trato recibido durante el encierro, así este fuera un derecho garantizado por la Constitución.

Adicionalmente, el primer numeral del artículo 51 que estipula el derecho al no aislamiento como sanción disciplinaria, se contrapone con la razón de ser del encarcelamiento en sí mismo y sus condiciones punitivas e inherentes de exclusión, expresadas en los principios funcionales de su propio sistema.

Por su parte, la función encomendada al sistema de rehabilitación social y descrita en el artículo 201<sup>2</sup>, no se asumía con cabalidad. Las difíciles condiciones de vida en la prisión y la permanente escases, vislumbradas en este estudio, sometían a las mujeres privadas de libertad de la Cárcel de Quito, a una violación sistemática de sus derechos que causaba repercusiones directas en la inexistencia de un proceso de rehabilitación basado en el desarrollo de su capacidad para reintegrarse, pasando por alto la transcendencia de las funciones asignadas. Esperar que ellas, en medio de esta exclusión pudieran cumplir responsabilidades con la sociedad una vez fuera, equivalía a desconocer los fenómenos

---

<sup>2</sup>**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.

estructurales relacionados con la crisis penal, criminalizándolas no sólo en el encierro, sino también con la obligación de responder socialmente, cuando no habían sido reconocidas, respetadas ni apoyadas.

En el artículo 202<sup>3</sup> de esta norma se menciona que el sistema de rehabilitación debe contar con organismos técnicos, administrativos y de evaluación para dar seguimiento al proceso, no obstante, aunque algunas instancias existían al interior de la Cárcel de Mujeres para el desarrollo de estos fines, no eran responsables en la gestión de las funciones delegadas debido a la desorganización, al desconocimiento, al cruce de funciones y al caos institucional. Una muestra de ello fue el traspaso de obligaciones de un departamento a otro por conveniencia o para deslindarse de responsabilidades, los funcionarios de la unidad de diagnóstico insinuaron que no podían dar un seguimiento fluido a los expedientes de las internas porque también debían ocuparse de los temas legales, otros funcionarios en cambio, aseguraron no tener responsabilidad directa en el ámbito legal porque desde su punto de vista, eran cosas que no les tocaba asumir.

En el Centro, el personal técnico, administrativo y de seguridad era cambiado en forma constante truncando procesos iniciados o transformándolos bruscamente de acuerdo al criterio del nuevo personal y no a partir de las necesidades continuas de la población interna. Una de las funcionarias expresó que el problema con el personal era justamente, su entrada y salida constante e inclusive confesó que, por problemas internos y desencuentros personales, algunos ex funcionarios habían sustraído arbitrariamente información importante sobre los procesos realizados, perjudicando el trabajo colectivo y dejándolo incompleto.

Aunque el personal debía ser escogido previa evaluación de sus condiciones técnicas, cognitivas y psicológicas, según el artículo 202, en el Centro se identificó que varios funcionarios habían sido recomendados por amistades o personalidades ministeriales sin el perfil requerido y sin el debido procedimiento, lo cual desestabilizaba la adecuada gestión

---

<sup>3</sup>**Art. 202.**-El sistema garantizará sus finalidades mediante un organismo técnico encargado de evaluar la eficacia de sus políticas, administrar los centros de privación de libertad y fijar los estándares de cumplimiento de los fines del sistema.

El personal de seguridad, técnico y administrativo del sistema de rehabilitación social será nombrado por el organismo de rehabilitación social, previa evaluación de sus condiciones técnicas, cognitivas y psicológicas.

institucional dificultando la incorporación de profesionales capacitados en el manejo de herramientas técnicas y de conocimiento, pero también con niveles de compromiso, claridad política y responsabilidad para operar en un espacio conflictivo como la cárcel. Lo comentado al respecto por las internas y algunos funcionarios, era un secreto a voces.

Debido a todas las situaciones enunciadas, la finalidad de la rehabilitación no estaba siendo garantizada por un sistema carcelario creado en ese objetivo.

De acuerdo al artículo 203<sup>4</sup>, únicamente las personas con sentencia ejecutoriada podían permanecer en los centros de rehabilitación social, sin embargo, en la Cárcel de “El Inca” las evidencias recogidas en el acápite correspondiente a la tipología de las mujeres privadas de libertad (ver en situación jurídica-legal, capítulo tres), reflejaron que, mientras el 44, 87% tenía una sentencia ejecutoriada que hacía legal su estancia en el Centro (en cumplimiento con este artículo), el 41, 02% de internas estaban reclusas en el mismo lugar durante el proceso de investigación judicial, constituyéndose en un hecho ilegítimo por lo descrito en el artículo 77 de esta misma normativa, al especificar que las personas procesadas debían instalarse en centros de privación provisional y no en centros de rehabilitación. Las mujeres procesadas aseguraron tener sus casos estancados y su tiempo de prisión preventiva excedido sin ser declarado en caducidad por la dilatación del proceso.

La prisión preventiva ha sido un recurso cuyo uso desmedido se ha confrontado con la necesidad de que la privación de libertad no sea una regla general, sino, excepcional. La utilización irresponsable de la prisión preventiva ha propiciado la sobrepoblación y el hacinamiento en los centros carcelarios del país, y, al convertirse en la primera opción frente a medias alternativas no consideradas por los jueces, ha sostenido las prácticas autoritarias del sistema de justicia y el irrespeto a la libertad de las personas en un estado

---

<sup>4</sup>**Art. 203.-** El sistema se regirá por las siguientes directrices: 1. Únicamente las personas sancionadas con penas de privación de libertad, mediante sentencia condenatoria ejecutoriada, permanecerán internas en los centros de rehabilitación social. 2. En los centros de rehabilitación social y en los de detención provisional se promoverán y ejecutarán planes educativos, de capacitación laboral, de producción agrícola, artesanal, industrial o cualquier otra forma ocupacional, de salud mental y física, y de cultura y recreación. 3. Las juezas y jueces de garantías penitenciarias asegurarán los derechos de las personas internas en el cumplimiento de la pena y decidirán sobre sus modificaciones. 4. En los centros de privación de libertad se tomarán medidas de acción afirmativa para proteger los derechos de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria. 5. El Estado establecerá condiciones de inserción social y económica real de las personas después de haber estado privadas de la libertad.

de híperpunitivismo penal, como lo infiere el jurista Ramiro García Falconí, citado por la Revista Plan V (2013) en uno de sus artículos de investigación sobre el tema “en lugar de mejorarse las prácticas autoritarias de nuestro sistema de justicia y el evidente irrespeto al derecho a la libertad de las personas, se ha presionado a los jueces penales para que constituyan la prisión preventiva en la práctica general, al punto que se ha encarcelado a algunos (jueces) por ordenar libertades”.

Los jueces además de propender a que sus decisiones escogieran por lo regular la pena privativa, generalmente, debido a la injerencia de autoridades de seguridad, judiciales o no, tampoco aseguraban con equidad el cumplimiento de los derechos de las mujeres presas, su accionar estaba inmerso en redes de corrupción, padrinazgos y coimas, situaciones perfectamente conocidas y habituales en el sistema judicial.

Otro ítem esclarecido en el artículo 203 afirma que en cada centro se deben promover planes socioculturales, educativos, de salud y recreativos, así como acciones afirmativas para la protección de derechos. Contradictoriamente, en la Cárcel de Mujeres la rehabilitación estaba caracterizada por actividades superficiales, improvisadas y ajenas a la realidad de las internas, por ejemplo, no existía una planificación de largo plazo para definir procesos socioculturales, educativos y laborales ajustados a criterios de gestión, seguimiento, manejo eficaz y uso adecuado de recursos u otras estrategias que no se quedaran en el simple interés por obtener calificaciones o cumplir al apuro los objetivos institucionales de espaldas a las mujeres. Lo que podía suscitarse a favor de la rehabilitación o en su contra, nada tenía que ver con las dinámicas sociales, entorpeciendo el intento de reinsertar.

Las acciones afirmativas contempladas en el artículo 203 no se ejecutaban, sobre todo por la política represiva institucional que mantenía bajo control y en silencio ante la luz pública, la violación a los derechos fundamentales de las mujeres reclusas y por el desconocimiento de estos derechos en la comunidad penitenciaria. Del mismo modo, algunas debilidades organizativas de las internas imposibilitaban la activación de distintos mecanismos de exigibilidad frente al Estado, hechos ubicados en los diálogos recogidos.

En la práctica, la falta de una política pública diferenciada de reinserción no permitía que el Estado pudiese hacer efectivos los derechos de las mujeres privadas de libertad y, por tanto, su Buen Vivir como lo acuerda el artículo 85<sup>5</sup>. Las características de una gestión penitenciaria en crisis estaban lejos de facilitar la prestación de bienes y servicios ágiles, claros, oportunos, completos y de calidad para enfrentar la rehabilitación, la inclusión y el acceso a la justicia. Las viejas prácticas burocráticas continuaban reproduciéndose, como se comprobó en este trabajo.

En cuanto al tema presupuestario, se pudo esclarecer la inadecuada distribución de los recursos económicos asignados desde el Estado. Al no existir en la Cárcel de Mujeres un plan operativo anual específico ni una planificación continua para gestionar procesos rehabilitadores definidos, las necesidades urgentes de las internas en ese ámbito no eran afrontadas en términos de inversión para su cobertura.

Por las conversaciones mantenidas con algunos funcionarios conedores del manejo presupuestario en el Centro, se dedujo que, a pesar de que la transferencia de recursos desde instancias superiores estaba relacionada con el número de internas, el personal carcelario y el gasto corriente, no incluía indicadores de asignación representativos como aquellos basados en la realidad de vida de las mujeres privadas de libertad, en el ejercicio de sus derechos y en el estado situacional de la Cárcel de “El Inca”. Sobre esto, Calero (2005) referenciada por Núñez (2006) indica que la distribución de los recursos, además de considerar el número de internos/as como el principal factor de asignación, debería tomar en cuenta otros indicadores relacionadas con la situación de la población penitenciaria, con sus necesidades y con la realidad de los distintos centros, a partir de una planificación, objetivos y metas.

---

<sup>5</sup>**Art.- 85** La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 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. 3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. 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.

Así también, las mujeres de “El Inca” afirmaron que, mayormente, la normativa jurídica penal era delimitada por funcionarios e instituciones sin contar con su participación activa en el proceso, situación que ahondaba el distanciamiento entre la norma y sus necesidades desmereciendo lo establecido en la Constitución en lo que respecta al involucramiento ciudadano en los asuntos de interés público.

*El Código Penal de 1971* es la normativa legal donde se especifican tanto los tipos de delito como los tipos de pena. Este código fue promulgado en 1938 y codificado en 1971, por tanto, se mantuvo vigente en el país hasta el año 2013, es decir, durante 75 años.

En palabras de Burbano (2011) el derecho penal ha sido en esencia punitivo, siendo este la expresión plena del ius puniendi del Estado, herramienta con la que se ha pretendido controlar las relaciones intersubjetivas de los individuos. Esta rama del derecho es la más peligrosa y represiva pues se la ha utilizado especialmente en gobiernos dictatoriales para mantener un sistema de inequidades.

El mismo autor explica que desde la conquista y evolución de los Derechos Humanos en occidente y su constitucionalización en los países del mundo, se han generado dos posiciones contrapuestas entorno a su uso y aplicación, la del Garantismo Penal cimentado en el respeto a la Constitución y a su aplicación para democratizar el proceso evitando abusos de poder, sometiendo a toda institucionalidad tanto a la Constitución como a los derechos, reconociendo la igualdad ante la ley y observando al delito desde sus dimensiones integrales; por otra parte, la del Derecho Penal Máximo con base en el enfoque del Derecho Penal del Enemigo que tiene por finalidad la presencia punitiva del Estado en todas las esferas de la vida, desde una marcada división entre los ciudadanos quienes son los exclusivos titulares de derechos y los enemigos (quienes se han apartado de la ley) y en ningún supuesto merecen ser tratados como personas.

La posición político-jurídica adoptaba históricamente por el Estado Ecuatoriano en relación al derecho penal, ha sido la del derecho penal máximo y su perspectiva contra el enemigo, sobre quien se ha perpetrado a manera de castigo, la suspensión e invisibilización de sus derechos.

La prueba de estas afirmaciones consta en el artículo 60<sup>6</sup> de este instrumento legal cuando indica explícitamente que toda sentencia da como resultado la suspensión de los derechos de ciudadanía del condenado por el tiempo de condena o por un tiempo adicional dependiendo el caso, exponiendo su influencia punitiva y la facultad sancionadora otorgada a los Organismos de Estado.

El Código Penal de comentario fue una de las normativas más antiguas de América Latina heredada de los códigos europeos arcaicos y, en ningún caso incluyó un enfoque de derechos. Entre los años 2013 y 2014 la Asamblea Nacional del Ecuador ejecutó su reforma.

En la actualidad, el *Nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014)* sustituye al Código Penal de 1938, siendo aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador a inicios de 2014. Es orgánico porque tiene supremacía sobre las leyes exceptuando la Constitución y es integral porque articula en uno solo marco, tres codificaciones: el Código Penal, el de Procedimiento Penal y el de Ejecución de Penas.

A rasgos generales, la nueva codificación penal, en principio, parte de un garantismo constitucional que quiere hacer cumplir los derechos consagrados en la Carta Magna reconociendo formalmente la preponderancia de estos, pero, ya en su aplicación, se transforma en la máxima expresión del derecho penal contra el enemigo. Los cambios realizados en este código, pese a estar propuestos desde un enfoque de derechos, resultan insuficientes para transformar el estado de exclusión y el abuso que sufren las mujeres internas en la Cárcel de Quito, lugar donde la aplicación del derecho penal máximo en el ejercicio de la rehabilitación, ha sido y es la base que justifica la eliminación de toda garantía, como se corrobora en las siguientes pláticas analizadas entorno al cumplimiento de los derechos descritos en los 16 numerales del artículo 12<sup>7</sup> incorporado en este marco legal:

---

<sup>6</sup>**Art. 60.-** Toda sentencia que condene a reclusión o a prisión causa la suspensión de los derechos de ciudadanía por un tiempo igual al de la condena; pero en los casos que determina expresamente este Código, los jueces y tribunales podrán imponer la suspensión de tales derechos, por un término de tres a cinco años, aunque la prisión no pase de seis meses.

<sup>7</sup>**Art. 12** (Numerales del 1 al 16).

“Dormimos encerradas bajo siete llaves y por más que se les grita a las guardias que por favor abran la puerta porque una se está muriendo del dolor de estómago, a media noche, no hacen el menor caso. Han habido compañeras que amanecen muertas y solo viene la ambulancia a sacar el cuerpo, las guías han de decir que se mueran no más como animales, no les importa nada” (Interna 18).

El desinterés, los malos tratos, las indiferencias y los efectos del aislamiento eran formas inhumanas de castigo cruel contra las mujeres internas en el Centro de Rehabilitación Social ya que violentaban su derecho a la integridad física y psicológica, expresando la poca valoración ante el cuidado y la protección de la vida. En el criterio anterior se evidencia que las internas sentían odio, desprecio y discriminación en el trato de las guías, dando pie a un ambiente de menosprecio y hostilidad.

“Aquí nos toca ser como el payaso, llorar por dentro y reírnos por fuera, indicando la sonrisa cuando vienen los medios de comunicación. Vienen los medios y no nos dejan ni acercarnos, peor que le dejen hablar, ya pasó una vez que todas pedimos que a la presidenta le dejen hablar y nada, a la pobre le cayó un cerco de policías y perros, luego amenazaron las autoridades a todas las que le defendían” (Interna 19).

“No sé por qué tienen tanto miedo de que hablemos, aquí la que dice una palabra está fregada porque le castigan con partes y traslados, aparece no más en el expediente más años de condena, sin una razón verdadera. Cualquier cosa que se quiera defender ya dicen que es intento de amotinamiento y chao, a otra cárcel peor” (Interna 20).

“Yo veo que aquí no hay la expresión de nada, eso ahoga a la gente y nos mantiene alejadas, nadie sabe afuera lo que sucede, acá deberían venir los medios no sólo a hacer tomas de afuera y largarse. Sólo cuando hay eventos sacan en la televisión pero no lo que decimos aquí en las celdas, sino lo que dice la autoridad y unas dos o tres a las que les obligan y amenazan para que salgan hablando” (Interna 21).

“El miedo no deja que las compañeras hablen, hay que pensar dos veces para decir las cosas y luego no hay la unidad para defender, todo eso es por los temores que causan división” (Interna 22).

La política de aislamiento carcelario en “El Inca” estaba acompañada de una estrategia de silenciamiento forzado y represión hacia las mujeres, negando su derecho a la expresión de opiniones y puntos de vista. Parte de esta estrategia era el ocultamiento del estado real en el que se encontraban, además, las versiones emitidas en el ámbito público, no eran correspondientes con los hechos palpados al interior del Centro, de este modo, el manejo mediático de la problemática penitenciaria estaba siendo monopolizado por las autoridades y su otra versión frente a los acontecimientos.

La intimidación a través de partes para manchar expedientes y de traslados hacia centros de mayor peligrosidad, eran el castigo para quienes decidían organizarse, hablar, presentar demandas o denuncias públicas, deslegitimando el derecho de asociación. La desproporción y el apareamiento injusto de represalias como el aumento de años de sentencia sin razón justificada, pisoteaban el derecho a la proporcionalidad de la sanción en relación a la falta y eran atropellos voluntariosos que buscaban amedrentar, dividir y debilitar importantes esfuerzos organizativos, entre ellos el espacio conformado por El Comité de Internas y otros que intentaban gestarse, en defensa de los derechos.

“Yo en este país no tengo a nadie, sin plata, sin familia y con un abogado de la Defensoría que nunca viene, pregunto sobre mi situación porque quiero regresar a mi país pero nadie me informa nada. Allá están mis hijos, ellos no saben que estoy en la cárcel, les he dicho que me encuentro trabajando en una empresa y que por eso no puedo regresar” (Interna 23).

“Hay compañeras que ni hablan el español, no entienden nada y lo único que hacen es llorar porque es la única manera de decir lo que les pasa” (Interna 24).

La población extranjera interna en la Cárcel de Mujeres se enfrentaba a situaciones de mayor desamparo por las dificultades idiomáticas y por el desconocimiento de los procesos legales a seguir para respaldar sus derechos en un país ajeno. La imposibilidad de comunicarse, la desigualdad en el trato y el escaso apoyo legal desde el Estado para resolver casos en situación especial, complicaban sus vidas, reduciendo sus posibilidades de acceso a recursos legales de amparo y protección en igualdad de condiciones. El

enfoque de interculturalidad no se ponía de manifiesto cuando se trataba de entablar relaciones de apoyo y comunicación, irrespetando la diversidad en todas sus formas.

A lo indicado se añadía la separación familiar y la soledad, circunstancias que ponían en riesgo la estabilidad emocional, física y económica de las inmigrantes presas. Las internas de otras nacionalidades integraban en su mayoría el lugar de “mulas”, siendo carnadas perfectas en el negocio transnacional del narcotráfico, mientras, en muchos casos, los grandes dueños de estos negocios ni siquiera eran identificados.

“Los datos de nuestros expedientes son públicos, cualquiera puede acceder a los antecedentes y eso nos perjudica mucho cuando salimos y vamos a buscar un empleo, viendo nuestra información ya no nos quieren dar trabajo, ya han pasado casos así, inclusive en los colegios de nuestros hijos, enterándose que una está presa, dicen que se les saque” (Interna 25).

La criminalización y la exclusión aún fuera de la cárcel eran comunes y ocurrían, entre otras cosas, porque el derecho a la protección de datos personales no era acatado, según lo explica la experiencia escrita. El señalamiento traspasa los muros de la cárcel para discriminar por sus antecedentes penales a las mujeres que han estado presas, haciendo uso de información personal que al encontrarse a la mano en buscadores judiciales, así la norma no lo permita, normaliza el estereotipo de delincuente, cerrando oportunidades de acceso a nuevas posibilidades de reinserción laboral u otras y estigmatizando a causa del estado jurídico personal, incluso a familiares cercanos, haciendo el traspaso del castigo hacia los hijos, como en este caso.

“Cuando es por drogas persiguen a toda la familia. Desde que me encerraron, han perseguido a mis hijos, ellos no pueden venirme a ver y ya no lo quieren hacer porque cuando salen de aquí les hacen operativo diciendo que vayan a estar ellos también involucrados, por esa razón ya casi no vienen, no se respeta la privacidad de lo que es la familia y eso destruye el cariño” (Interna 26).

La violación del derecho a la privacidad personal y familiar al menos en el delito por tráfico de drogas, estaba representada por la persecución, el acoso y el desprestigio hacia

los familiares de las mujeres que permanecían recluidas en el Centro, extendiendo la culpabilización e incriminando sospechas sobre ellos. Los resultados de estas acciones generaban distanciamientos, separaciones y la destrucción de vínculos afectivos que deshacían las únicas certezas conservadas por las internas.

“Nosotras también tenemos derecho de tener visitas íntimas, también nos podemos enamorar y querer estar íntimamente con una persona, pero aquí, no dejan que nos visiten las parejas, ponen pretextos preguntando si es o no el marido, si es o no la pareja formal y se pide que indiquen documentos del matrimonio, diciendo que se ve mal de no ser así, porque hay que hacerse respetar como mujeres” (Interna 27).

“Al estar aquí se pierde todo en absoluto, es feo ver como al principio vienen a visitar los familiares, las amistades y los maridos, pero cuando pasa el tiempo, una se va quedando más sola, peor en el sentido de una pareja, eso es lo primero que se pierde, luego ya se les ve a las compañeras que duermen entre ellas y es por la soledad, la guías les hablan y miran mal” (Interna 28).

Las restricciones en el acceso a la visita íntima dentro la Cárcel de “El Inca” confirmaron que este derecho tampoco era considerado. La visita íntima estaba mediada por actitudes moralistas y reformadoras en la construcción de las relaciones de pareja, así como por la heterosexualidad y la decencia, creando mecanismos rígidos de control sobre los afectos, los cuerpos y la sexualidad de las mujeres. Uno de los imaginarios predominantes en el Centro era que las internas debían hacerse respetar para evitar embarazos no deseados, mientras que en ese espacio no se impulsaban estrategias de salud preventiva encaminadas a la toma de decisiones informadas sobre la sexualidad, infringiendo el derecho a recibir una atención integral en salud.

Al mismo tiempo, no existía un ambiente propicio para el cuidado y el restablecimiento de relaciones familiares y de convivencia entre las mujeres internas. El alejamiento en sus relaciones más cercanas y las circunstancias afectivas especiales, suscitadas en el encierro, eran juzgadas y reprimidas. La libre elección sexual también pretendía ser normada desde la heterosexualidad y los roles de género imperantes.

“No existe una dieta alimenticia saludable, hay personas que tienen problemas gravísimos de presión alta o de diabetes, ellas no pueden comer lo mismo que todas porque luego se ponen muy mal y de noche están gritando del cólico pero eso no lo toman en cuenta, para mí esa es una forma de maltratar y lastimar porque te hace daño en tu salud” (Interna 29).

La mala alimentación era otra forma de castigar, excluir y violentar a las internas contraviniendo su derecho a recibir una alimentación saludable y de calidad que, además de mantener en equilibrio su estado de salud, les permitiera participar en veedurías de control sobre el funcionamiento, la distribución y la gestión de alimentos en el Centro, articulando así procesos participativos y organizativos a su alrededor.

“Los cultos de todas las religiones vienen siempre, es chistoso ver cómo las compañeras cuando les traen donaciones (jabón, pasta dental, ropa), bajan más por interés que por la necesidad de cambiar y mejorar con la palabra. En el mismo día bajan a los cultos de los cristianos, de los evangélicos y de todas las religiones, siempre que traigan algo” (Interna 30).

“A las mujeres les hace muy bien que vengan las personas de los cultos, aquí tienen su capilla y eso les mantiene sanas, tenemos un horario de cultos para que todas puedan participar e integrarse, así reciben respaldo espiritual” (Funcionaria 1, CRSFQ).

El derecho a la libertad de cultos tenía más importancia que el derecho de acceso a procesos significativos de formación para el desarrollo de capacidades y para la rehabilitación. En el Centro, se recuperó un registro completo con cronograma y horario de cultos pero hacía falta una planificación organizada en cuanto a talleres y capacitación. Sin desmerecer la relevancia del apoyo espiritual, este se había convertido en una forma asistencialista para atender algunos requerimientos concretos de las internas en aspectos materiales y otra veces espirituales.

En un contexto de profunda escasez, incertidumbre y crisis institucional, los cultos religiosos y la idea de sanación servían de refugio ante el aislamiento. Aquello por lo que

no podía responder el Centro, la legislación o la política, trataba de ser cubierto, en algo, por la ayuda espiritual.

Con base en todo lo explicado se puede establecer a manera de reflexión que, indudablemente, el COIP (2014) incorpora una amplia descripción de los derechos de las personas privadas de libertad, sin embargo, las políticas de seguridad, el sistema de justicia, el endurecimiento de penas y la tipificación de nuevos delitos, mantienen y refuerzan su carácter punitivo y represor poco relacionado con la garantía de los derechos humanos en el plano concreto. Los cambios de forma no han logrado superar hechos de fondo, al contrario, el direccionamiento del control estatal carcelario, hoy en día además tiene un tinte político bien marcado que acentúa la persecución y la criminalización.

Dice Dávalos (2014) que el Nuevo COIP instaure la culpa como ontología política de la violencia y sustrato de la dominación política, en ese contexto, la privación de libertad en su forma-prisión no se soporta ni en la justicia, en la reparación o los derechos, sino en los dispositivos de control, la disciplina y el uso estratégico del miedo, recursos que configuran la frontera del orden. El autor citado argumenta que el COIP, al tipificar nuevos delitos y codificar desde los mínimos hasta lo más graves bajo la forma-prisión, busca articular la estructura punitiva del Estado a partir de su capacidad para controlar lo ilícito y desde la violencia que puede ejercer para mantener en la mira a la sociedad, en función de las dinámicas de dominación política.

Es así como en esta coyuntura, el discurso transformador con el que se legitima el uso de la cárcel, la seguridad ciudadana y el orden público, ha sido parte importante de una estrategia de control destinada a excluir, silenciar, reprimir y desprestigiar a los enemigos de toda índole, tanto a la población privada de libertad (a las mujeres que han quebrantado la ley), como a los detractores del régimen, todos catalogados delincuentes y condenados según lo dictamina el nuevo instrumento jurídico, instaurándose como uno de los modelos penales más duros en la memoria del Ecuador por su incoherencia con los principios progresistas, humanos y de Buen Vivir.

*El Código de Procedimiento Penal (2000)* es un instrumento que define el procedimiento a seguir para la ejecución de penas y es un medio destinado a la realización de la justicia en el objetivo de hacer efectivas las garantías del debido proceso y velar por el cumplimiento de los principios de inmediación, celeridad y eficiencia administrativa.

En la caracterización del procedimiento a seguir también se habían incluido juicios sobre los derechos del procesado y del acusado, aspectos que se revelaron contrapuestos y desorientados deteniendo la práctica eficaz de la justicia, de sus principios y del debido proceso, como consta en el contenido del artículo 70<sup>8</sup> correspondiente a esta normativa.

El artículo citado presentó incoherencias con las indicaciones demarcadas por el artículo 60 del Código Penal de 1971 antes referenciado y vigente en igual contexto. Este último suponía la suspensión de los derechos de ciudadanía para quien tenga una sentencia que le condene a reclusión, mientras que, según el Código de Procedimiento Penal, tanto el procesado como el acusado tenían los derechos y garantías previstas en la Constitución y demás leyes del país, desde la etapa pre procesal hasta la finalización del proceso, demostrando la discordancia entre los instrumentos de formulación y procedimiento en dos normas que, aunque ese encontraban activas al mismo tiempo, no lograban ponerse de acuerdo ni en la promulgación de sus enunciados ni para su puesta en marcha, dejando a ultranza la protección de los derechos humanos en todas las situaciones.

*El Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social (2006)* delimita la ejecución de las penas privativas y restrictivas de la libertad, el tratamiento, la rehabilitación integral de los internos y su control post-carcelario. Precisa el papel de los organismos encargados de aplicar la ley y las reglas adaptadas al sistema penal.

Conforme al análisis sobre lo acordado en los artículos 2, 3, 6 y 11<sup>9</sup> de este código, fue indiscutible el incumplimiento en los objetivos primordiales del Consejo Nacional de

---

<sup>8</sup>**Art. 70.-** Denominación y derechos.- Se denomina procesado a la persona a quien el Fiscal atribuya participación en un acto punible como autor, cómplice o encubridor; y, acusado, la persona contra la cual se ha dictado auto de llamamiento a juicio o en contra de la cual se ha presentado una querrela. El procesado y el acusado tienen los derechos y garantías previstos en la Constitución y demás leyes del país, desde la etapa pre procesal hasta la finalización del proceso.

<sup>9</sup>**Art. 2.-** Los organismos encargados de la aplicación de esta Ley son: el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y los centros de rehabilitación social.

Rehabilitación Social (como organismo dispuesto a la determinación de una política penitenciaria), de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (como entidad responsable en la ejecución de la política acordada por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social) y, del Sistema Penitenciario en su función de rehabilitar integralmente a las personas privadas de libertad, reincorporándolas a la sociedad y evitando su reincidencia. En el Ecuador no se habían definido ejes políticos, programáticos e institucionales ni los recursos óptimos para impulsar una política penal de rehabilitación enfocada en mejorar la situación de las mujeres presas.

En otro orden, dentro de la Cárcel de Quito las disposiciones de los artículos 12, 16, 17, 18, 19, 20 y 21<sup>10</sup> estaban representadas por la aplicabilidad del régimen progresivo caracterizado así:

Primero, la individualización en el tratamiento hacía de cada interna, un mundo aparte y un problema netamente personal por corregir sin comprender las circunstancias de desventaja estructural que perjudicaban a mujeres con perfiles similares dentro de una posición social común, en relación con el entorno. Uno de los abogados penalistas del

---

**Art. 3.-** El Consejo Nacional de Rehabilitación Social, es un organismo del sector público, cuyo objetivo es la determinación de la política penitenciaria, con el propósito de obtener la rehabilitación integral de los internos y la adecuada administración de los centros de rehabilitación social.

**Art. 6.-** La Dirección Nacional de Rehabilitación Social coordinará el régimen penitenciario nacional, de conformidad con la Constitución Política de la República, esta Ley y su Reglamento General, y pondrá en ejecución la política acordada por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social.

**Art. 11.-** El objetivo que persigue el Sistema Penitenciario es la rehabilitación integral de los internos, proyectada hacia su reincorporación a la sociedad, y a la prevención de la reincidencia y habitualidad, con miras a obtener la disminución de la delincuencia.

<sup>10</sup>**Art. 12.-** Para el cumplimiento de los objetivos señalados en el capítulo anterior se establece el 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, en uno de los centros de rehabilitación social determinados.

**Art. 16.-** Dentro de cada centro de rehabilitación, la progresión se realizará por la evaluación permanente del interno, en base a los aspectos social, biosicológico, laboral y disciplinario.

**Art. 17.-** Las conclusiones a que llegaren los diversos departamentos de los centros de rehabilitación social se comunicarán, con el informe respectivo, a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

**Art. 18.-** Se denominarán "centros de rehabilitación social" las penitenciarías y cárceles existentes, y las que se crearen para el cumplimiento del régimen penitenciario que establece esta ley.

**Art. 19.-** El régimen interno en los centros de rehabilitación social comprenderá los siguientes períodos: 1. Internación para el estudio criminológico y clasificación delincuenciales; 2. Rebajas; 3. Prelibertad; 4. Libertad controlada; y, 5. Ubicación poblacional tratamiento.

**Art. 20.-** Realizado el estudio criminológico de los internos y su correspondiente clasificación, se los ubicará en uno de los siguientes centros de rehabilitación social: a) De seguridad máxima, b) De seguridad media y c) De seguridad mínima.

**Art. 21.-** La ubicación poblacional y el tratamiento se realizará mediante el sistema de progresión, en los centros de rehabilitación social (Numeral 1, 2 y 3 con sus literales).

Ministerio de Justicia supo decir “las mujeres delincuentes tienen una desviación gravísima en su manera de ser, perjudicando a la sociedad, por eso, el tratamiento individual está pensado para ajustar estos comportamientos cuya superación ya depende de la voluntad propia para cambiar, no depende ni siquiera de la rehabilitación sino de un cambio personal y de una mirada positiva ante la vida”. Mientras para el penalista referido el tratamiento individual dependía de la fuerza de voluntad y del positivismo ante la vida, las internas del Centro demandaban con urgencia al Estado la garantía de condiciones mínimas de acceso a una subsistencia y a una rehabilitación digna en un espacio carcelario totalmente degradante, donde no podían generarse oportunidades de reconstitución pese a las voluntades en juego. Las condiciones materiales al interior de la cárcel determinaban las vidas, los modos de ser y de pensar de las mujeres, los rasgos de la gestión institucional y el rumbo de la rehabilitación, siendo hechos concretos que demarcaban estos elementos más allá de valoraciones personales.

Segundo, parte del procedimiento progresivo era el diagnóstico realizado mediante un estudio completo sobre el comportamiento de las delincuentes, con este se procedía a la definición de escalas de peligrosidad a través de un pronóstico que contemplaba su clasificación y ubicación en cárceles de máxima, mediana o mínima seguridad dependiendo el grado de perjuicio y el riesgo que podían representar. En el Centro de Rehabilitación las internas también eran ubicadas en los pabellones bajo esta mirada, cada pabellón tenía sus propias lógicas y mecanismos de relación con base en lo descrito en el acápite sobre la disposición y el funcionamiento de las dependencias (ver capítulo tres).

Tercero, al no existir en la Cárcel de Mujeres un proceso de acompañamiento organizado, permanente, inclusivo, integral y comprometido con la reinserción femenina, el tratamiento se veía manifiesto nada más que en un esquema disciplinario, rígido, supervisado, técnico-administrativo y masculino carente de una valoración humana, social y de género sobre el hecho delictivo, sus contextos sociopolíticos, estructurales y actores. El caso particular de las mujeres criminalizadas por drogas (el 80% de la población interna en la Cárcel de Quito) dato citado en el capítulo tres (ver en tipología de las mujeres privadas de libertad, clasificación por tipo de delito), por ejemplo, requería de un abordaje inmerso en el contexto de la globalización del mercado narco versus el refuerzo en la política antidrogas promovida por los países andinos y el Ecuador, como marco para

comprender el estado de estas mujeres y sus oportunidades de acceso a recursos sociales y económicos dentro de la sociedad.

Con estos antecedentes se pudo distinguir que en el tratamiento progresivo no se utilizaban prácticas adaptadas a las población femenina reclusa ya que todo lo planteado tenía un destinatario masculino. La rehabilitación promulgada por el régimen de la progresión desarrollaba un proceso condicional, instrumental, burocrático y tecnocrático que podía fraccionar los aspectos humanos. Peculiaridades no garantes en una reinserción eficaz para las internas.

El sentido de los términos utilizados en la progresión (diagnóstico, pronóstico, tratamiento, rehabilitación, entre otros) respondían a lo que Foucault denomina el concepto de gubernamentalidad refiriéndose al conjunto de instituciones, procedimientos y tácticas utilizadas por el Estado y sus sistemas de control (uno de ellos la cárcel), para ejercer poder sobre la población, para imponer su ideología dominante y moldear a la fuerza una racionalidad positiva en el individuo y la sociedad, cumpliendo una función represiva. Esta reflexión dirigida hacia las mujeres privadas de libertad permite intuir que el Estado utiliza el castigo carcelario y un tratamiento que si bien, no es diferenciado, busca corregir y encauzar el proceder de las mujeres delincuentes convirtiéndolas en buenas madres, hijas y esposas, reproduciendo roles tradicionalmente asignados y devolviéndolas a la sociedad transformadas, como se analizó en el marco teórico y como se justificará más adelante. Aunque este Código en sus artículos 22, 24, 25, 32 y 33<sup>11</sup> describía las rebajas y beneficios a los que tenían acceso las personas privadas de libertad en sus distintas modalidades:

---

<sup>11</sup>**Art. 22.-** La fase de la pre libertad es la parte del tratamiento en la que el interno que ha cumplido los requisitos y normas del sistema progresivo, desarrolla su actividad controlada por el régimen, fuera del centro de rehabilitación social, conforme al reglamento pertinente.

**Art. 24.-** La libertad controlada es la fase del tratamiento mediante la cual el interno convive en su medio natural, bajo la supervisión del régimen y será concedida o revocada por las juezas y jueces de garantías penitenciarias, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en esta Ley.

**Art. 25.-** Para hacerse acreedor a pasar, dentro de la progresión, a la fase de libertad controlada, el interno deberá haber cumplido, por lo menos, las tres quintas partes de la pena impuesta.

**Art. 32.-** Criterios para la concesión de rebajas.- La reducción de penas operará sobre un sistema de méritos que permita evaluar la buena conducta y la colaboración activa del interno en procesos culturales, educativos, laborales, de tratamientos de adicciones u otros. La reducción de penas podrá concederse hasta por un máximo del 50%.

**Art. 33.-** Reducción meritoria de penas.- En todos los Centros deberá existir un archivo con los expedientes individualizados por cada interno en el que se certifique los méritos acumulados para una rebaja. El juez competente revisará los casos y concederá o negará la libertad.

sistema de rebajas, pre libertad y libertad controlada, en la Cárcel de Mujeres de “El Inca” fueron identificadas varias denuncias sobre los innumerables cambios en los criterios para calificar expedientes personales destinados a la solicitud de estos recursos. Las internas mostraron su preocupación ante estos hechos, carpetas y documentos individuales retornaban evaluados bajo diferentes parámetros y con rebajas de hasta el 20% cuando este instrumento legal estipulaba el 50% una vez cumplidos los requisitos. Las mujeres veían violentado su derecho de acceso en igualdad de condiciones a estos beneficios legales y sentían desconfianza en el manejo de su documentación ya que, por falta de personal técnico, sus mismas compañeras y algunos funcionarios administrativos revisaban y ordenaban expedientes sin tener nada que ver, generando extravíos, confusiones y favoritismos.

El mal uso de los recursos jurídicos y los impedimentos en el acceso a beneficios programados para las mujeres privadas de libertad como un derecho, habían fomentado desconfianzas, corrupciones, inequidades y preferencias convirtiendo al mandato legal en un sistema de privilegios negociado por relaciones personales. Núñez (2006) concluye que la relación sostenida entre funcionarios e internos no se realiza a través de un sistema de castigo y recompensa determinado por la norma, así esté jurídicamente regulado, sino que se funda en un conjunto de prácticas personales, informales, conocidas y reconocidas por ambas partes que son las que permiten gestionar la institución carcelaria y la administración de privilegios, como fue claro en este caso.

Al sistema de privilegios se agregaba lo dicho con respecto al caos institucional expresado en la poca disposición de personal para evaluar el desempeño en el tratamiento de las internas, restringiendo este trabajo y transformándolo en una simple presentación inconsistente y discontinua de informes, en llenado de fichas y en la toma de datos sin ninguna garantía para el ejercicio de la reinserción.

Además se identificó que en el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social el uso funcional de la categoría peligrosidad se encontraba fuertemente posicionado: era la base de la clasificación definida en la convicción inicial de ser neutralizada haciendo uso de un tratamiento, por tanto, era también su punto de partida; era la base de un modelo progresivo que al individualizar el estudio sobre la personalidad del sujeto demostraba su

tradición clínica aludiendo a la curación mental y física de un ser enfermo, anormal y deshumanizado, planteando la reproducción de lógicas contrapuestas en dos temporalidades (el antes y el después) desde los preceptos de la escuela criminológica tradicional o positivista. Servía para imponer formas de castigo y tratamiento por medio del control instrumental, justificaba el acceso o la restricción de beneficios penales mientras tenía el poder de fortalecer las medidas de seguridad y sus discursos, como lo observado hasta ahora.

Para finalizar, en el Centro Femenino no había ninguna propuesta de trabajo post-penitenciario de atención para liberadas como se especificaba en los artículos 48 y 49<sup>12</sup>, tampoco existía un departamento dedicado al planteamiento de estrategias para este segmento poblacional, no obstante esta etapa representaba uno de los nudos críticos más importantes en la reinserción. Aunque la norma describía la función del Estado y su responsabilidad en este tipo de atención, las situaciones y experiencias en la Cárcel de “El Inca” demostraron que la reintegración por fuera del encierro, carecía de un proceso definido y viable para su aplicación.

Las privadas de libertad narraron el caso de varias compañeras que al salir de la cárcel en total desprotección, incurrían de nuevo en actos delictivos al no contar con ningún apoyo, siendo el encierro su única posibilidad para sobrevivir aunque en malas condiciones, un tanto menos peligrosas que en la calle. “Bastantes compañeras, ni dos meses y regresan por los mismos problemas, salen y no tienen nada, sin trabajo, sin dinero y sin familia, al no tener oportunidades y al ser mal vistas, vuelven a lo mismo, algunas ya no quieren irse porque cuando se está bastante tiempo ya se tiene una vida aquí, es el peor lugar pero esto, a la calle, si es un poco menos malo” (Interna 31).

Los funcionarios de la Cárcel de Mujeres revelaron que no se habían planificado acciones para las mujeres que salían en libertad porque las estadísticas sobre esta población no eran elevadas ni representativas, así como los porcentajes de reincidencia, siendo estos

---

<sup>12</sup>**Art. 48.-** La asistencia para liberados es una función estatal que se cumplirá a través del departamento correspondiente, cuyo objetivo será procurar que los liberados puedan reintegrarse a la sociedad, y hacerlo en condiciones que les permitan un desenvolvimiento armónico en la misma. Este objetivo se cumplirá mediante la asistencia médico-siquiátrica, laboral y comunitaria.

**Art. 49.-** Quien haya obtenido su rehabilitación social integral tendrá derecho a que se le otorgue los certificados que solicite, sin hacer referencia a su vida delictiva anterior.

indicadores para la medición de logros en el tratamiento. Por un lado, dijeron que se reconocía la necesidad de plantear una labor post-penitenciaria pero no se contaba con personal y recursos que pudieran sostener la rehabilitación fuera del Centro. El criterio de los funcionarios demostró que el índice de reincidencia y los datos estadísticos eran medios exclusivos para medir el éxito o el fracaso de las intervenciones rehabilitadoras realizadas, sin ampliar la evaluación de otros puntos para el análisis sobre el logro de las estrategias de reintegración, tomando en cuenta una serie de variables sociales e individuales como por ejemplo las oportunidades para el ejercicio de derechos una vez culminada la pena, el acceso a recursos sociales y económicos y la recomposición personal, afectiva y familiar.

En el Cárcel de Quito el mismo trabajo rehabilitador intra penitenciario era débil, superficial e insostenido, por ello, tampoco existía una solidez en las relaciones de continuidad en la atención por fuera del sitio, ni un conjunto estructurado de intervenciones para dar respuesta a las necesidades de las mujeres ex reclusas, además era visible la insuficiente cobertura, la falta de sistemas para evaluar el impacto de programas de reinserción intra y post-carcelarios y de estrategias para minimizar las señales de la reclusión.

*El Reglamento para Concesión de Rebaja de Penas por Sistema de Méritos (2008)* insta un sistema de méritos para la concesión de rebaja de penas. Entre el 2011 y 2012, la suspensión en los trámites de solicitud de rebajas y los cambios inconsultos realizados en esta normativa, generaron un profundo malestar en toda la población reclusa, que, al desconocer el carácter de las transformaciones jurídicas se manifestó pacíficamente en algunas cárceles del país exigiendo respuestas al Ministerio de Justicia, institución que respondió ante estos hechos con violencia y poco interés de acercamiento. Lo sucedido reflejó una vez más, públicamente, el estado de crisis, la exclusión de la población privada de libertad en el debate sobre temas de gran relevancia y el fracaso del sistema, cuestionando los mecanismos para la obtención de rebajas y la rehabilitación.

Pese a que en este reglamento se precisaban las directrices y los procesos a ser calificados para la concesión de rebajas, según lo detallado en los artículos 8, 9, 10 y 11<sup>13</sup>, en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito era difícil promover una reintegración que pudiera articular las acciones rehabilitadoras con los méritos para la obtención de beneficios. Inversamente, en vez de ser las actividades sociales, educativas, laborales y otras, estrategias de apoyo para facultar avances y adquirir un reconocimiento, se habían convertido en demandas planteadas por las internas hacia las autoridades y el sistema, en defensa del cumplimiento de sus derechos humanos fundamentales.

Las mujeres privadas de libertad alegaron que las acciones comprendidas dentro del ámbito cultural, educativo y laboral, a ser evaluadas para la obtención de méritos como lo plantea este marco legal, eran incompatibles con sus realidades y contextos, además de estar inscritas en parámetros injustos para calificar procesos poco realizables en la práctica. “Es terrible esto de las rebajas, vienen a calificar cosas que no pasan, ¿qué calificaciones van a poner si no hay las condiciones para rehabilitarse?, ¿cómo se puede pedir algo que no se da?, es injusto que se nos quiera poner calificaciones cuando no nos dan el apoyo para salir adelante, para qué seguir mintiendo, no seremos estudiadas pero tampoco tontas” (Interna 32).

Las internas se refirieron a la calificación de la convivencia (correspondiente al 20%) como un logro complicado de alcanzar en presencia de un ambiente expuesto a la precariedad, al hacinamiento y a la exclusión, al contrario, las mejoras en este escenario formaban parte de demandas que buscaban hacer del encierro, un espacio habitable. “Qué

---

<sup>13</sup>**Art. 8.- PROCESO CULTURAL.-** El proceso cultural comprenderá, entre otras, actividades sociales, culturales y deportivas. El proceso educativo comprenderá, entre otras, las actividades de: educación formal, educación informal y educación autodidacta.

**Art. 9.- PROCESO LABORAL.-** El proceso laboral comprenderá, entre otras, las siguientes actividades: de formación, capacitación, actividades laborales productivas y terapias ocupacionales. Además de los parámetros generales, se valorará la creatividad, la calidad, la cantidad de trabajo y el trabajo en grupo.

**Art. 10.- PROCESO DE CONVIVENCIA.-** El proceso de convivencia, entre otros, comprenderá los siguientes parámetros: orden, higiene, puntualidad, responsabilidad, relación con sus familiares, con los otros internos, con las visitas, obediencia a órdenes emitidas, autocontrol, respeto y participación en grupos. La valoración del proceso de convivencia será hasta por un máximo del 20% del total de reducción de penas.

**Art. 11.- PROCESO DE SALUD FISICA, MENTAL Y TRATAMIENTO DE ADICCIONES.-** El proceso de salud, tratamiento de adicciones y conducta comprenderá, la participación voluntaria y por méritos en un proceso de formación como promotores de la salud; la participación en programas de salud que contemplen la prevención y tratamiento de enfermedades mentales y físicas, de adicciones y problemas de conducta, entre otros.

buena convivencia se va a tener aquí, viene la trabajadora social a vigilar por afuera que se tenga todo bien, cómo se puede estar bien si no hay agua, si las tuberías están dañadas y hay demasiadas mujeres, justo esas cosas no ve, mientras dice que vivimos bien porque tenemos televisión, pedimos que la cárcel sea un espacio donde se pueda vivir” (Interna 33).

En referencia al proceso de salud y sobre lo concerniente a los servicios de atención médica, ginecológica, odontológica, psicológica y de adicciones, las mujeres del Centro dijeron:

A pesar de que somos una cárcel femenina y todas somos mujeres, no tenemos un ginecólogo, sólo contamos con un médico general que atiende de 9h00 a 18h00, si usted se enfermó luego de eso, se fregó porque no hay quien le venga a ver. Cuando atiende el médico lo que más receta son analgésicos, nos receta a todas por igual, puede dolerle la cabeza o puede estarse muriendo con la presión alta que a todas nos da lo mismo (finalín o buprex) y sólo nos dice...“señora cálmese” (Interna 34).

Queremos un doctor que pase más tiempo aquí y nos atienda en todas las áreas tomando en cuenta a las que tienen problemas de drogas, hay problemas graves de depresión y las compañeras toman mucha pastilla, a mí me parece que en vez de eso, si funcionara como es debido la atención psicológica no tendrían que darnos tantas pastilla no ve que eso le acaba la salud, una cosa es tomarse las pastillas para dormir y otra es tener a quien decirle cómo una se siente hasta como terapia, aquí no hay nada de eso (Interna 35).

Por lo indicado en los diálogos se puede entrever la persistencia de una mirada tradicional que concibe a la salud como la cura de enfermedades físicas en las usuarias, dando cabida a un modelo de atención superficial llevado a medias, sin una disposición adecuada de medicamentos variados, sin una perspectiva integral y de género y, sin un enfoque de derechos, razón por la cual era complejo propiciar a partir de esta, espacios de reflexión y diálogo en relación al cuidado, la prevención y el bienestar, limitando la participación de las internas como promotoras y su involucramiento en tareas para la calificación de méritos. El abuso en la utilización de fármacos para el tratamiento de adicciones y otras cuestiones psicológicas, así como los horarios limitados de cobertura, ponían en riesgo la salud de las mujeres y perjudicaban la calificación en los avances consentidos dentro de este proceso.

Como ya se comentó al principio, la inconformidad de la población carcelaria frente a los cambios producidos en este instrumento legal, hizo que las mujeres declararan su desconcierto arguyendo que era un irrespeto no haberlas considerado colectivamente para su discusión y análisis. “El Ministerio de Justicia ha cambiado las leyes de la rebaja de penas a espaldas nuestra, nadie sabe, nadie conoce lo que está pasando, eso es un insulto a las que estamos aquí, el que hagan las cosas sin ni siquiera decirnos nada cuando se trata de nuestra vida o que sólo llamen a unas dos o tres para hablar sobre cosas tan importantes como estas” (Interna 36).

Es preciso puntualizar que, cualquier cambio formalizado en el Reglamento para Concesión de Rebajas, no tendría sentido ni el deber ético para calificar méritos, mientras la situación de inhumanidad y exclusión que sufren las internas continúe siendo un hecho de violencia recurrente.

Las mujeres aseguraron que de mantenerse las injusticias y los abusos reiterados al interior del Centro, sería imposible tomar en serio la rehabilitación y la justa aplicación de la rebaja de penas por sistema de méritos. “Si siguen las desigualdades y las injusticias con cosas como las que pasan aquí, al no tener derechos, ni se podrá hablar de rehabilitación y peor de rebajas, hay que estar conscientes porque esto no es un juego” (Interna 37).

A la fecha de investigación, el nuevo Reglamento para Rebaja de Penas era construido por las instancias públicas respectivas. En tanto, estaba en vigencia la normativa aquí expuesta, así como sus instrumentos adyacentes, a excepción del COIP 2014.

En toda esta revisión legal se pudo constatar que el Sistema Jurídico Penal Ecuatoriano históricamente ha permanecido influenciado por el derecho penal máximo, si bien, en la actualidad toma como punto de referencia el enfoque del garantismo penal, ya en su aplicación regresa de nuevo al derecho penal máximo y al derecho penal contra el enemigo, razón por la que no se sustenta en la justicia o los derechos, sino en el control, la disciplina, la dominación política y el uso estratégico del miedo, mostrándose discordante con los principios humanos, progresistas y de Buen Vivir.

En el análisis sobre el estado de los derechos de las mujeres privadas de libertad y de la rehabilitación en la Cárcel de “El Inca”, se evidenciaron grandes distanciamientos y contradicciones entre lo establecido en el marco legal y la realidad de este espacio carcelario. La presencia de un sistema penal cuyas instancias rectoras no asumían su responsabilidad en la formulación, ejecución y evaluación de una política de rehabilitación, así como la inexistencia de condiciones materiales, económicas, programáticas, metodológicas, humanas y de infraestructura necesarias para garantizar el ejercicio de derechos y la reinserción de las internas como un proceso diferenciado, daban cuenta del alto grado de incumplimiento y de la prevalencia de una perspectiva jurídica androcéntrica que no contemplaba una mirada de género ni en su formulación ni en su aplicación, desmereciendo así las diferencias existentes en las implicaciones generadas por el castigo sobre la vida de las mujeres.

Ávila (2014) entrevistado para esta investigación, realizó algunas aclaraciones sobre el Marco Jurídico Penal Ecuatoriano y el ejercicio de derechos:

“El problema no es la ley, están los derechos bien escritos en ella, el problema son las concepciones que están detrás de sus implicaciones (el derecho penal contra el enemigo, el funcionalismo penal, el derecho penal máximo). En términos formales se incluyen los convenios y tratados internacionales en el ámbito de los derechos de los privados de libertad, pero, en forma sustancial, no se cumplen y eso está más que demostrado”.

“Para ser más específicos, el problema está en que las autoridades encargadas de hacer la política pública (Ministerio de Justicia) no lo hacen y en que las autoridades encargadas de garantizar los derechos (Jueces) tampoco cumplen, ahí está el déficit, es decir, existe la norma basada en los derechos pero nadie sabe cómo aplicarla, a la hora de la hora nadie sabe cómo proceder. La ley es general y ambigua”.

A criterio de Ávila los derechos de las personas privadas de libertad no logran ser cumplidos porque el marco jurídico de apariencia garantista, no asegura el ejercicio de estos en la realidad concreta debido a que los alcances de su fuerte sentido punitivo y castigador intrínseco, son los que se llevan a la práctica solapados tras una imagen garantista y de Buen Vivir.

Por lo destacado, para hacer efectiva la norma es imprescindible contar con mecanismos políticos, programáticos y procedimentales específicos, claros y adecuados que permitan tomar decisiones informadas en los distintos momentos de aplicación de la ley, pero también contar con un aparato institucional dispuesto no solo al cumplimiento de sus funciones sino, sobre todo, comprometido social y políticamente con la igualdad, el respeto a la libertad y a la diversidad, impulsando procesos de transformación, inclusión y democratización más allá de la cárcel. Hay que recordar que, un requisito fundamental para potencializar el ejercicio de los derechos de las mujeres presas, es su participación activa como titulares de derechos de acuerdo a su capacidad para interpelar y exigir al Estado el cumplimiento de acciones orientadas a mejorar las posibilidades de acceso a estos, en iguales condiciones.

De regreso a los resultados, se pudo percibir la constancia de un modelo progresivo individualizador, conductual, técnico, disciplinario, masculinizado y burocrático, basado en la peligrosidad del individuo para clasificar y propinar tratamientos desde una tradición clínica de curación frente a un sujeto inhumano cuyo objeto de cambio era su comportamiento enfermo y desviado, según los estudios teóricos de la criminología positivista.

Por su parte, en la coyuntura de la norma penal, el sistema de castigo y recompensa no estaba determinado por la ley, más bien lo componía un conjunto de prácticas personales, informales y reconocidas por funcionarios/as e internos/as para gestionar la institución carcelaria y administrar el acceso a beneficios o restricciones, acrecentando el caos institucional, la corrupción, las preferencias y favoritismos.

Se detectó que las directrices del marco jurídico penal tendían al uso excesivo de la cárcel como único medio de solución frente a los conflictos sociales, hecho evidenciado en el abuso de recursos jurídicos como la prisión preventiva que en la realidad carcelaria del país era de aplicación generalizada y no excepcional, desmereciendo lo publicado en la norma. Por tanto, el instrumento penal era descontextualizado, obsoleto y había colapsado.

En último lugar, las transgresiones propinadas sobre el derecho de la población reclusa a participar en la discusión y análisis de instrumentos legales, profundizaba la separación

entre el planteamiento de la normativa y las necesidades de este grupo poblacional por no incorporar a los actores sociales en cuestión y basarse más que nada en supuestos.

### **Líneas programáticas y modelo institucional que aborda los derechos de las personas privadas de libertad y el proceso de rehabilitación social**

Entre las **Líneas Programáticas Nacionales** se encuentran aquellas determinadas en el Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017), con vigencia actual. Sobre los temas de discusión, el **Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV)** en su **Objetivo 6** sugiere:

**Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.**

Algunas políticas y lineamientos estratégicos de este objetivo señalan:

**6.1.-** Promover el acceso a la justicia, bajo el principio de igualdad y no discriminación, eliminando barreras económicas, geográficas y culturales.

**6.2.-** Mejorar y modernizar la administración de justicia.

**6.3.-** Combatir y erradicar la impunidad.

**6.4.- Consolidar la transformación del Sistema de Rehabilitación Social.**

**a).-** Mejorar las condiciones de habitabilidad en los centros de privación de libertad y detención.

**b).-** Proteger los derechos de las personas privadas de libertad, con énfasis en los grupos de atención prioritaria.

**c).-** Implementar un modelo de atención integral homologado a nivel nacional en nuevos centros.

**d).-** Mejorar los sistemas de control y seguridad interna y externa en los centros de privación de libertad.

**e).-Promover acciones de reinserción social para las personas puestas en libertad.**

**6.5.-**Prevenir y controlar la delincuencia común y organizada.

**6.8.-** Promover una cultura social de paz y la convivencia ciudadana en la diversidad.

El Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017) no contiene ningún lineamiento estratégico que aborde la reinserción de las mujeres en estado de privación de libertad, tampoco define líneas de acción específicas sobre ello. La categoría privados de libertad es comúnmente utilizada para referirse al conglomerado, sin excepción, demostrando la ausencia de una perspectiva específica frente a la situación de las mujeres.

Las líneas programáticas nacionales propuestas para la construcción del Nuevo Modelo de Estado Democrático, desarrolladas en la propuesta estratégica del Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017), se contraponen en razón de principios y finalidades:

Por un lado se orientan a provocar una transformación en el sistema de rehabilitación social mejorando las condiciones de habitabilidad en los centros de privación de libertad, incentivando acciones de reinserción y protegiendo los derechos de las personas internas con interés en los grupos de atención prioritaria. Mientras que, por otro lado justifican el predominio de múltiples mecanismos punitivos de control determinados por el fortalecimiento de la seguridad, del marco normativo de sanción contra el delito, el endurecimiento de penas, la construcción de más y mejores cárceles en el país para la erradicación definitiva de la delincuencia.

De esta manera, la separación entre principios y fines subordina la intención de garantizar los derechos de las personas privadas de libertad y de transformar positivamente el sistema de rehabilitación en el marco del Buen Vivir, a la intención de controlar, castigar y combatir con mano dura la delincuencia y la inseguridad, síntomas sociales que

responden a la violencia estructural, al uso desmedido de los mecanismos de represión estatal y a la deshumanización en las políticas de seguridad existentes.

Ya en el ámbito institucional, el **Nuevo Modelo de Atención Penitenciaria** promovido por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) (instancia rectora en lo que respecta a justicia, derechos humanos y rehabilitación social), es un esfuerzo de política pública en construcción y tiene el objetivo de reorganizar e impulsar la gestión penitenciaria a nivel nacional, según lo mencionado en entrevistas realizadas a distintos funcionarios públicos de la institución. A la fecha, el Ministerio no contaba aún con información oficial y documentada sobre el tema, con todo, se pudieron obtener datos en el acercamiento con los actores sugeridos.

Los elementos sobresalientes son reseñados de la siguiente manera:

- **Nuevo Modelo de Atención Penitenciaria**

### **Rectoría**

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

### **Afinidad institucional**

Modelo afín a los parámetros que rigen la orientación y el accionar del Ministerio de Justicia, referenciados así en su sitio web (MJDHC-Ejes Estratégicos, s/f):

### **Misión del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos**

Velar por el acceso a una justicia oportuna, independiente y de calidad, promover la paz social, la plena vigencia de los Derechos Humanos, el ejercicio de cultos y su regulación, mejorar la rehabilitación y su reinserción social en las personas adultas privadas de libertad y el desarrollo integral en adolescentes en conflicto con la ley penal, mediante normas, políticas, programas, proyectos y actividades coordinadas con las instituciones relacionadas.

## **Visión del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos**

Al 2017 el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos habrá logrado la plena vigencia de los Derechos Humanos, la transformación del sistema de justicia, la regulación del ejercicio de cultos, la atención integral a personas adultas privadas de libertad y adolescentes en conflicto con la ley penal al convertirse en un referente de gestión pública a nivel nacional e internacional.

## **Objetivos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos**

Reducir los niveles de violencia, inseguridad y hacinamiento de los centros de atención a personas adultas y adolescentes en conflicto con la ley.

Incrementar la rehabilitación y reinserción de las personas adultas y adolescentes en conflicto con la ley.

## **Marco Jurídico**

Modelo basado en la normas de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

## **Enfoque**

Aplicación de un modelo progresivo de tratamiento determinado por la clasificación de los internos bajo distintos niveles de peligrosidad, ubicándolos en pabellones considerados de mínima, mediana y máxima seguridad de acuerdo a una evaluación comportamental que define su tipología, según su progreso en el tratamiento de adicciones y el avance en la rehabilitación.

## **Período de planificación/ejecución**

2012-2013/ 2014-2017.

### **Ejes de acción (MJDHC-Nuevo modelo de gestión, s/f)**

a).- Modernización de la infraestructura carcelaria bajo la política “Nuevas y modernas construcciones penitenciarias de última tecnología”.

b).- Implementación de la política “Cero Ocio” con miras hacia el involucramiento de las personas privadas de libertad en actividades laborales, educativas y recreativas, para el cumplimiento de horarios estrictos y controlados de rehabilitación.

c).- Formación del personal que trabaja en centros penitenciarios y de detención.

d).- Conformación del nuevo equipo de seguridad y vigilancia e instalación de equipos de última tecnología para mayor seguridad ciudadana.

e).- Cumplimiento de los derechos y obligaciones de las personas privadas de libertad, durante el tiempo de condena.

f).- Designación presupuestaria para atender la salud de las personas privadas de libertad, desarrollar campañas de prevención y atender emergencias sanitarias.

g).- Capacitación laboral y micro empresarial destinada a los familiares de las personas privadas de libertad y cuidado especializado de infantes en los centros de privación, en horario de visitas.

### **Proyección a corto y mediano plazo**

Hasta el 2014 se prevé la construcción de nuevos centros penitenciarios en Guayas, Azuay y la Sierra Centro Norte con el propósito de trasladar a las personas privadas de libertad hacia espacios más seguros, evitando el hacinamiento y la violencia.

El Nuevo Modelo de Atención Penitenciaria, así como el modelo de tratamiento aplicado en la institución carcelaria del Ecuador desde inicios de la época republicana (con sustento en los cuatro códigos penales expedidos a lo largo del tiempo, incluido el de 1971) tiene y

ha tenido como fundamento a los apartados del sistema progresivo cuyo enfoque proviene de la criminología positivista europea del siglo XIV y de la necesidad de generar una rehabilitación por etapas o grados a partir del tratamiento resocializador correctivo que actúa sobre la conducta, con base en el estudio y la evaluación del sujeto delincuente.

El sistema progresivo imperante en el país presenta como características: la presencia de una lógica rehabilitadora correctiva, individual, mecánica, obligatoria y disciplinaria estricta dispuesta a la calificación de avances individuales, sin la existencia de una conciencia política sobre los roles sociales y personales a ser tomados en cuenta para la reintegración, entendida como una interrelación colectiva. La persistencia de estereotipos y prejuicios criminalizadores producto de la clasificación y ubicación del delincuente de acuerdo a su grado de peligrosidad y el aislamiento carcelario para responder frente a los conflictos sociales y sus dinámicas confrontando la condición del sujeto en exclusión, con el principio de reinserción.

Volviendo al análisis general, es perceptible que el desconocimiento de la situación que enfrentan los centros carcelarios y las personas privadas de libertad (sobre todo, las mujeres internas), no permite que las propuestas institucionales a implementarse (Nuevo Modelo de Atención Penitenciaria) puedan proyectar su capacidad real de ejecución y sostenimiento, partiendo de criterios, principios, enfoques, recursos humanos, físicos, materiales y financieros adecuados.

El Nuevo de Modelo de Atención Penitenciaria pone especial atención en dos aristas que giran en torno al sistema penal: una interna basada en la modernización de la infraestructura penitenciaria y, otra externa con el fortalecimiento tanto de la seguridad y la vigilancia ciudadana, como del marco normativo de sanción contra el delito, profundizando su carácter punitivo e inhumano.

El proceso de rehabilitación fomentado por el Nuevo Modelo de Atención Penitenciaria, y, el trabajo desarrollado con las personas privadas de libertad en las cárceles y en el Centro de Rehabilitación Femenino, están íntimamente relacionados con la finalidad de rehabilitar lo in-habilitado sin considerar la importancia de extender la perspectiva hacia un enfoque más holístico, el de la reintegración o reinserción social. Aunque en varios

enunciados legales, programáticos e institucionales se utiliza la palabra reinserción, es un término carente de sentido para los operadores de justicia que en la práctica desconocen sus implicaciones.

#### 4.1.2-PROPUESTAS DE REHABILITACIÓN SOCIAL EN LA CÁRCEL DE MUJERES DE “EL INCA”: PROCESOS Y RESULTADOS

Entre las principales iniciativas de inclusión económica y social efectuadas durante el período 2012-2013 en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, con el propósito de rehabilitar a las internas para una posible reinserción, constan:

- **PROPUESTAS DE INCLUSIÓN ECONÓMICA**

**TABLA N°1**  
**INICIATIVAS LABORALES**

<b>INICIATIVAS LABORALES</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>PARTICIPANTES</b>	<b>FORMA DE REMUNERACIÓN</b>	<b>RESULTADO POR AÑO (Período 2012-2013)</b>
<b>Programa “Hilando el Desarrollo”.</b>	<p><b>Actividad</b> Confeción de uniformes para entidades públicas, centros educativos, Policía Nacional, otros).</p> <p><b>Horario</b> (De 8 am. a 8 pm.) con variaciones según fecha de entrega del producto.</p> <p><b>Forma de contrato</b> Por acuerdo, sin facturación.</p> <p><b>Tipo de trabajo</b> Temporal (de 2 meses y medio a 3).</p>	Mujeres organizadas en grupos dispuestos para trabajo rotativo.	700,00 \$ cancelados a cada interna como valor total por tres meses de trabajo (por el tiempo de duración de la actividad).	<b>Participaron alrededor de 80 internas por año.</b>

<p><b>Fabricación de artículos varios.</b></p>	<p><b>Actividad</b> Elaboración de fundas de regalo, bolsos, gasas, tapas y otros artículos.</p> <p><b>Horario</b> Sin horario definido, cada interna utiliza el tiempo que requiera la actividad.</p> <p><b>Forma de contrato</b> Por acuerdo, sin facturación.</p> <p><b>Tipo de trabajo</b> Ocasional, en fechas especiales.</p>	<p>Participación individual, de acuerdo al interés de cada interna.</p>	<p>Remuneración acorde a la cantidad de artículos fabricados en el menor tiempo.</p> <p>La ganancia recibida por empacar 1.000 gasas, era de 2,00\$ y el tiempo empleado en la realización de esta actividad, era de aproximadamente 10 horas al día.</p>	<p><b>Participaron indistintamente en estas actividades 20 internas, por año.</b></p>
<p><b>Comercio interno.</b></p>	<p><b>Actividad</b> Venta de productos de primera necesidad y alimentos al interior del Centro (tiendas, comedores y otros servicios).</p> <p><b>Tipo de trabajo</b> Permanente y/o temporal, en algunos casos.</p>	<p>Participación individual, de acuerdo al interés de cada interna.</p> <p>Concesión rotativa de espacios y permisos para comercio interno formal.</p>	<p>Ganancias de acuerdo a la venta de productos o a la prestación de servicios.</p>	<p><b>Un total de 20 internas por año participaron</b> en el comercio formal interno, es decir, con el respectivo permiso para el ejercicio de una determinada actividad económica en el Centro (tiendas, comedores).</p> <p>La prestación de servicios de limpieza o cocina en el mismo Centro, por un jornal de 30,00\$ mensuales.</p> <p>La prestación de distintos servicios informales (pasadoras, pintado de uñas, lavado de ropa y aseo de pabellones) como iniciativas de autogestión para la</p>

				subsistencia diaria.
--	--	--	--	----------------------

**Fuente:** Departamento de Subproceso Laboral, CRSFQ, 2013.

**Elaboración:** Autora.

### **Percepción de las internas sobre las iniciativas laborales**

“El Proyecto Hilando el Desarrollo es excluyente, la participación no es rotativa, hay mucho favoritismo, todo es por la amistad y el buen comportamiento, o sea cuando una no reclama nada le toman en cuenta, no hay una equidad para todas” (Interna 38).

“Sólo un pequeño grupo de compañeras participa en las propuestas económicas y siempre son las mismas personas, en varias ocasiones debemos pagar para que se nos tome en cuenta dentro de los grupos (por la calificación que implica involucrarse en actividades laborales) y, con eso, el trabajo realizado ya no tiene ningún valor, una termina perdiendo” (Interna 39).

“Las internas no podemos realizar ninguna actividad económica, no utilizamos RUC ni facturamos, todos los arreglos laborales planteados con los contratistas externos para la fabricación de artículos y otros, son por acuerdo, eso hace que no tengamos garantías para recibir un pago puntual, aquí no hay un trabajo con dignidad” (Interna 40).

“La ganancia que recibimos por la realización de cualquier actividad económica no llega al salario básico, no es mensual y en varios casos se les adeudan haberes (especialmente a quienes trabajan en el mismo Centro, ya sea cocinando el rancho durante todo el día que es un trabajo bien duro o haciendo la limpieza en las oficinas que también es fuerte, por un jornal de 30,00\$ mensuales)” (Interna 41).

Las mujeres internas tenían claridad sobre las condiciones de explotación y desvalorización en medio de las cuales desempeñaban sus distintas actividades económicas a través de acuerdos informales con contratistas que no les brindaban ninguna garantía por su trabajo, del mismo modo conocían con certeza las situaciones que atravesaban el tema laboral y sus acuerdos cotidianos establecidos generalmente a pérdida. Dijeron en sus diálogos que no hay equidad en los mecanismos de inclusión y que su derecho al trabajo

digno era irrespetado en el mismo Centro con el adeudo de haberes y el sometimiento a horarios extenuantes en trabajos no reconocidos.

### **Percepción de las y los funcionarios del Centro sobre las iniciativas laborales**

“El desánimo y la desmotivación de las internas para integrarse a las iniciativas, se debe en gran medida al facilismo y a su despreocupación, no valoran que la vida les da una segunda oportunidad y prefieren estar sin hacer algo productivo” (Funcionario 2, CRSFQ).

“El trabajo hace que ellas logren concientizar, mejorar su comportamiento, ser útiles a la sociedad y mejores personas, dejando de lado la delincuencia y su predisposición para recaer. Participan casi todas en las iniciativas y esto es favorable” (Funcionaria 3, CRSFQ).

En contraste, los funcionarios afirmaron que las mujeres desaprovechaban las oportunidades por ser facilistas y por no involucrarse en actividades productivas, es decir, daban por sentado que su estancia en la cárcel de por sí era improductiva. Otro criterio veía al trabajo como un dinamizador de cambio positivo en la conducta de las internas para reducir su predisposición hacia la delincuencia, lo cual da a entender que no se manejaba un análisis más integral dirigido hacia las causas estructurales influyentes en los fenómenos sociales. Los criterios moralistas sobre el deber ser en la sociedad estaban muy enraizados en el imaginario del personal penitenciario e influían en el ejercicio de la rehabilitación.

- **Resultados y Observaciones**

Considerando la población carcelaria femenina recluida en la Cárcel de “El Inca”, de acuerdo la cifra oficial estipulada para el año 2012 en 390 internas, se demostró que, de este universo, sólo 120 ejercían alguna actividad económica, es decir, apenas el 30% (menos de la mitad). En este porcentaje las remuneraciones recibidas tampoco eran estables, presentaban variaciones por razones de tiempo y tipo de trabajo (temporal, ocasional y/o permanente).

Al efectuar una comparación entre la cantidad estimada de mujeres que participaban en las iniciativas económicas desarrolladas en el Centro, con la estimación poblacional constatada en esta investigación, (de 450 a 500 privadas de libertad), evidentemente, sólo el 24% se vinculaba a una determinada actividad económica, mientras que el 76% no lo había hecho.

Las iniciativas laborales impulsadas en la Cárcel de Mujeres de Quito eran deficientes y excluyentes, no estaban planificadas para una inclusión equitativa de las internas que posibilite su participación rotativa en los procesos. Los criterios de participación en las propuestas laborales, tenían que ver con favoritismos, acuerdos de amistad y hechos de corrupción.

Las internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito realizaban sus actividades laborales en condiciones de informalidad, explotación y abuso al ser consideradas por contratistas externos e internos, mano de obra barata, exponiéndose a trabajos precarios, inseguros y con poca paga. No recibían por su trabajo ni siquiera el salario básico, tampoco eran sujetas legales y en ningún caso percibían un seguro social.

Frente a la ineficiencia de las propuestas de inclusión laboral, las mujeres privadas de libertad del Centro manifestaron haber presentado un sinnúmero de proyectos productivos de autogestión, los mismos que en reiteradas ocasiones habían sido negados o poco considerados por las autoridades de turno.

- **PROPUESTAS DE INCLUSIÓN SOCIAL**

**TABLA N°2**  
**INICIATIVAS DE EDUCACIÓN FORMAL**

<b>INICIATIVAS</b>	<b>DETALLE</b>	<b>ENTIDADES INVOLUCRADAS</b>	<b>RESULTADOS</b>
<b>Proceso permanente de escolarización.</b> Educación básica y bachillerato.	Funcionamiento de Escuela y Colegio con docentes bonificados.	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Ministerio de Educación.	En el año lectivo 2012-2013, estuvieron inscritas en la escuela 6 internas. En el mismo período, 14 internas cursaban la secundaria, de esta población: 4 se

			disponían a concluir el bachillerato, mientras que sólo 3 asistían regularmente a clase.
<b>Convenio Tripartito para fomentar el acceso a educación superior gratuita.</b>	Estudios universitarios para las internas: Oferta de 6 carreras cortas a distancia.  Implementación de biblioteca virtual.	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. ESPE (Escuela Politécnica del Ejército). CENACYT (Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación).	60 mujeres pre-inscritas desde la firma del convenio (marzo 2012) hasta septiembre del mismo año.

**Fuente:** Departamento Educativo, Recreación y Deportes, CRSFQ, 2013.

**Elaboración:** Autora.

### **Percepción de las internas sobre las iniciativas de inclusión educativa formal**

“Pocas mujeres estudian en la escuela y colegio, se inscriben algunas pero concluye un grupo mínimo. En algunos casos, aunque ya tienen formación no les importa repetir los estudios con el objetivo de obtener el certificado de educación (requisito necesario para la rebaja de penas por méritos), tampoco terminan y se retiran a medio camino” (Interna 42).

La rebaja de penas por sistema de méritos era un elemento que incentivaba la participación de las mujeres, a pesar de esto, por lo mencionado durante el diálogo, resultaba no ser suficiente para evitar la deserción escolar y las inconsistencias presentes en la propuesta formativa al no incorporar procesos integrales de desarrollo educativo sino básicamente, requerimientos condicionados por la obtención de certificaciones que no podían avalar nada más que la formalidad de las mejoras.

### **Percepción de las y los funcionarios del Centro sobre las iniciativas de inclusión educativa formal**

“La deserción escolar en el Centro se debe a la desmotivación de las internas en el contexto de la re organización del marco legal para la aplicación de rebaja de penas por sistema de méritos, situación que propicia un ambiente generalizado de incertidumbre” (Funcionario 5, CRSFQ).

“En el área educativa se manejan propuestas para que las mujeres puedan concluir sus estudios, aunque no todas lo ven positivamente. Hay cosas que se podría mejorar por ejemplo, debería existir un curriculum diferenciado de educación porque se trabaja con mujeres adultas, hay que cambiar eso” (Funcionario 6, CRSFQ).

Los funcionarios aseguraron que el desconocimiento en los cambios del marco legal para rebaja de penas influía considerablemente en el sentir de las internas causando desmotivación y deserción escolar, de igual manera, reconocieron la importancia de generar cambios para mejorar el modelo educativo orientado a la formación de mujeres adultas y a sus necesidades, en vista de que el Centro contaba con un modelo curricular de educación regular aplicado en todo el sistema educativo y no diferenciado.

- **Resultados y Observaciones**

Se identificó que en el año lectivo 2012-2013 sólo 80 internas estaban inscritas tanto en la escuela, en el colegio y para iniciar o concluir su carrera universitaria, es de decir, el 20% de la población total.

El modelo educativo vigente en el proceso de escolarización implementado en la Cárcel de “El Inca” tenía como base la educación regular en cuanto a modalidad, programas y contenidos. No contaba con un curriculum diferenciado que incluyera una metodología andragógica<sup>14</sup> relacionada con la realidad y las necesidades educativas de las mujeres en estado de reclusión, proyectada hacia el desarrollo de saberes y aprendizajes para la vida, de esta forma, el derecho a recibir una educación diferenciada y en situaciones de especial atención como lo establece la LOEI<sup>15</sup>, tampoco era estimado.

Se demostró que el proceso educativo estaba afectado por factores como la deserción y la inestabilidad en la participación de las internas.

---

<sup>14</sup> Andragogía: es la ciencia y el arte de educar a las personas adultas. Se inscribe en el ámbito de la alfabetización y en los programas de educación popular (Jarrín, 2005).

<sup>15</sup> LOEI (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011), Capítulo Sexto, De las necesidades educativas específicas: Artículo 50. Educación para personas con escolaridad inconclusa y Artículo 51. Educación en situaciones excepcionales.

**TABLA N° 3**  
**INICIATIVAS DE CAPACITACIÓN**

<b>ÁREAS</b>	<b>CONVENIOS</b>	<b>TEMAS</b>	<b>PERÍODO</b>	<b>NÚMERO DE MUJERES CAPACITADAS (por año)</b>
<b>Habilidades manuales</b>	SECAP (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional).	Flores y adornos en fomix, animales en felpa, figuras en mullo, fundas de regalo, tejidos en crochet, bordado, fotograbado, lencería para el hogar.	2012-2013	<b>352</b>
<b>Oficios</b>	SECAP.	Panadería, pastelería, belleza, confección de uniformes y textiles, mantenimiento de máquinas de coser, cuidado de niños y adulto mayor.	2012-2013	<b>322</b>
<b>Desarrollo personal</b>	SECAP y espacios de voluntariado.	Ética y valores, relaciones humanas, resolución de conflictos.	2012-2013	<b>80</b>
<b>Emprendimientos</b>	SECAP.	Planificación de microempresa y pequeños negocios.	2012-2013	<b>90</b>

**Fuente:** Departamento Educativo, Recreación y Deportes, CRSFQ, 2013.

**Elaboración:** Autora.

### **Percepción de las internas sobre la capacitación**

“Los motivos que frenan la participación de todas en la capacitación, son la incertidumbre y el desconocimiento sobre cómo van a calificar nuestras carpetas con sus respectivos certificados de cursos y talleres. No sabemos qué va a pasar con esto de las rebajas por méritos, nos sentimos mal, la gente ya no quiere hacer nada, hay personas que ya hasta han querido quitarse la vida al no saber cuándo mismo van a salir de aquí” (Interna 43).

“No existe el espacio físico, la infraestructura y el apoyo necesario del Centro para desarrollar talleres y cursos, si bien, varias instituciones se suman a las propuestas, los

materiales deben ser costeados por las internas, quienes no cuentan con las posibilidades económicas ni para la subsistencia diaria peor para hacer pagos extras” (Interna 44).

“No ha habido un cambio en los temas de capacitación, no hay talleres donde nos enseñen nuevas cosas y eso cuando no están suspendidos, además siempre se repiten, piensan que haciendo patos y duendes de felpa vamos a sacar adelante a nuestros hijos cuando salgamos y eso no es así, aquí hay señoras que saben otras cosas y algunas hasta son preparadas, pero nadie ve eso” (Interna 45).

Las internas mostraron su preocupación frente a los cambios en la normativa para rebaja de penas como un hecho grave que inclusive había llegado a propiciar intentos de suicidio y desesperación generalizada además de desmotivar completamente su accionar en las propuestas de capacitación. Reconocieron que no existía el apoyo necesario para llevar a cabo estos procesos en cuanto a propuestas, recursos e infraestructura, siendo estos discontinuos y repetitivos, denunciaron la desvalorización de los conocimientos previos y la invisibilización de la necesidad para construir nuevos aprendizajes acordes con sus afinidades. Los roles de género tradicionales se repetían en la formación de las mujeres para moldear sus comportamientos de acuerdo a lo socialmente establecido.

### **Percepción de las y los funcionarios del Centro sobre la capacitación**

“Los ciclos de capacitación fortalecen conocimientos técnicos generados en áreas de amplia demanda laboral. Estos son beneficiosos como terapia de rehabilitación evitando el ocio y además les dota de herramientas para que una vez en libertad, las internas puedan encontrar empleo y sacar adelante a sus familias, sin la necesidad de volver a delinquir” (Funcionaria 8, CRSFQ).

“Es parte del cambio de mentalidad que ellas participen en la capacitación y muchas lo han hecho, pero también hay un porcentaje de mujeres que no lo quieren hacer porque prefieren dedicarse a los vicios sin darse cuenta que tienen hijos y que deben ser su ejemplo” (Funcionario 9, CRSFQ).

“Aquí, la que no se rehabilita es porque no quiere cambiar, el Estado les da todo, hasta el valor diario de la comida les va a subir para que se alimenten bien, hay talleres, deportes, todo para que aprovechen, sólo le hago una pregunta ¿cuánto gasta el Gobierno en ellas?, eso deberían considerar y no quejarse tanto porque en otros países las cárceles son peores” (Funcionaria 10, CRSFQ).

El punto de vista de los funcionarios públicos sobre la participación de las internas en la capacitación fue peyorativo y prejuiciado, nuevamente el deber ser de las mujeres como madres y como ejemplo para los hijos era el ideal a alcanzar haciendo evidente el doble juzgamiento al transgredir los roles de buenas madres, hijas y esposas. Según las opiniones reseñadas, los conocimientos técnicos destinados a la rehabilitación eran de amplia demanda laboral y permitían cubrir eficazmente el tiempo de ocio o el tiempo de desocupación de las internas, por tanto, el objetivo consistía en rellenar con toda clase de actividades obligatorias el transcurso diario para la calificación, las actividades y su sobrecarga tampoco eran signos de un verdadero proceso rehabilitador.

Una de las funcionarias, al mencionar que el Estado debía cubrir costos por el encarcelamiento, colocó a las mujeres privadas de libertad dentro de los gastos por cubrir desconociendo la responsabilidad del Estado en la restitución y protección de sus derechos, el criterio de la entrevistada fue muestra de la mirada paternalista y benefactora con la que se proyecta la prestación de servicios públicos en el espacio carcelario e igualmente, en la comparación sobre el rigor de los regímenes penales extranjeros en relación al nuestro, se identificaron justificativos frente a la violencia propinada en el Sistema Carcelario Ecuatoriano.

- **Resultados y Observaciones**

Los ciclos de capacitación en el Centro no eran procesos permanentes, no existía una planificación sostenida y, por ende, era notable la falta de recursos.

La capacitación impartida legitimaba la repetición sistemática de estereotipos asignados comúnmente a las mujeres según la división sexual del trabajo, desde la sumisión, la subvaloración, la culpa y el desprestigio.

En el catálogo de cursos y talleres fue notorio que, la mayor parte de propuestas, estaban relacionadas con una formación práctica-técnica, mientras que los temas humanos y de emprendimiento tenían poca relevancia, inclusive en el número de participantes por año.

Durante el período 2012-2013 participaron en talleres de capacitación sobre temas técnico-prácticos de 300 a 350 internas, en el mismo tiempo, solamente, de 80 a 90 participaron en capacitación sobre temas humanos, sociales y de emprendimiento.

En el Centro hace falta espacio físico, infraestructura y recursos disponibles para la ejecución efectiva de los procesos de capacitación.

**TABLA N° 4**  
**INICIATIVAS CULTURALES Y DEPORTIVAS**

INICIATIVA	PROCESOS	ENTIDADES INVOLUCRADAS
<b>Producción musical y participación en encuentros y manifestaciones artísticas.</b>	Coro de mujeres privadas de libertad.	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
	Grupos de baile y danza.	Ministerio de Cultura y Patrimonio.
<b>Producción y difusión radial “Palabra libre”.</b>	Producción radial desde las instalaciones del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.  Televisión y Radio Pública del Ecuador.
<b>Proyecto “Todo es posible”.</b>	Feria de exposición de manualidades.	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
	(Objetos en miniatura y otros).	Ministerio de Cultura y Patrimonio.
<b>Festivales recreativos en Centros de Rehabilitación Social y Centros de Internamiento de Adolescentes.</b>	Campeonatos deportivos.	Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.  Ministerio del Deporte.

**Fuente:** Departamento Educativo, Recreación y Deportes, CRSFQ, 2013.

**Elaboración:** Autora.

### **Percepción de las internas sobre las propuestas culturales y deportivas**

“El arte y el deporte son lo único que nos mantiene en pie, esto nos ayuda a hacer llevadera el estar encerradas, a aprender del trabajo en equipo y a no pelear, a pesar de eso, varias iniciativas importantes no continúan por razones económicas y por el ambiente de

insatisfacción generalizada que se vive en el Centro por lo de las rebajas, no podemos dejar de pensar cómo nos calificarán y si con eso vamos a salir o no” (Interna 46).

Una vez más las internas exteriorizaron su descontento frente a los cambios jurídicos, explicaron a su vez que la falta de recursos económicos detenía el desarrollo de las propuestas culturales y deportivas. Sin embargo, todo espacio recreativo representaba para ellas un desahogo y las posibilidades de darle otro sentido a la vida.

### **Percepción de las y los funcionarios del Centro sobre las propuestas culturales y deportivas**

“Múltiples avances se han gestado en esta área debido a la predisposición de las mujeres para integrarse a iniciativas culturales, recreativas y deportivas, lo cual reafirma su proceso de rehabilitación, aplacando situaciones de violencia y estrés en el Centro” (Funcionario 11, CRSFQ).

El funcionario entrevistado describió como favorable el involucramiento de las mujeres en las propuestas recreativas porque veían en ellas mecanismos de control ante la violencia y el estrés, destacó la relación directa entre la predisposición de las internas con su proceso de rehabilitación, hecho que debía ser analizando antes que todo, en el contexto de las garantías existentes desde el Estado.

- **Resultados y Observaciones**

Las iniciativas culturales y deportivas ejecutadas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, eran quizá, las únicas alternativas en las cuales las mujeres, a pesar de la dureza de su realidad participaban. El deporte y la recreación hacían posible la superación de algunos conflictos, el fortalecimiento de la solidaridad y el compañerismo, pero, en ningún caso podían invisibilizar la desatención, la despreocupación del Estado y el quemimportismo de varios funcionarios en el cumplimiento de sus roles y responsabilidades.

Las mujeres de “El Inca” aceptaban positivamente las iniciativas culturales y deportivas ya que estas eran una forma de crecimiento personal y trabajo colectivo.

- **Resultados y observaciones sobre la participación de las mujeres privadas de libertad en las iniciativas**

Entre el año 2012 y 2013, se evidenció un alto grado de deserción en los espacios de participación laboral, educativa y socio-cultural dispuestos en el Centro. Una de las razones más representativas fue el desconocimiento sobre los cambios realizados en el marco legal que definía los criterios de calificación de expedientes personales para rebaja de penas, situación que además de detener el involucramiento activo de las mujeres, incrementó el nivel de violencia, la desmotivación y la incertidumbre.

De igual forma, las propuestas sociales y económicas planteadas en la Cárcel de “El Inca” eran intentos emergentes para ocultar problemáticas graves, por tanto, no guardaban correspondencia con las principales necesidades de las internas ni con la diversidad de sus particularidades. En consecuencia, el mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo de una participación en términos de empoderamiento, autonomía, organización y actoría social, no se veían expresados.

Los tiempos técnicamente planificados para la realización secuencial de las actividades de rehabilitación propuestas eran incoherentes con los tiempos reales que cada interna podía ocupar en cada una de ellas. Los tiempos técnicos eran establecidos desde parámetros que no se ajustaban a las vivencias de las mujeres encarceladas, generando un ambiente de tensiones producto de la aplicación de un sistema disciplinario forzado característico en la modalidad rehabilitadora del Centro.

- **Resultados y observaciones sobre la gestión rehabilitadora del Centro**

El Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito no tenía una planificación estratégica anual sostenida que diera cuenta de los procesos de inclusión económica y social encaminados hacia la reintegración de las mujeres dentro y fuera del espacio de encierro. Tampoco se incorporaban criterios de seguimiento y evaluación que incluyeran

datos y registros para establecer relación entre los objetivos y los resultados alcanzados por las propuestas implementadas.

No existía un registro de datos organizado sobre la población femenina en el lugar ni sobre los resultados de participación generados por las propuestas, entorpeciendo la determinación de un mapeo interno de usuarias y la proyección en la cobertura de servicios.

#### **4.1.3.-ACTORES SOCIALES DEFINIENDO LA REINSERCIÓN: UNA PUESTA EN COMÚN**

Varios actores y actoras sociales aportaron con criterios, experiencias y puntos de vista sobre los elementos que una política pública de reinserción para las mujeres privadas de libertad, debería contemplar. Seguidamente se despliega una puesta en común que contiene diversos argumentos recogidos a partir de entrevistas.

- **Las internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito**

##### **María G. - Presidenta de pabellón.**

“Necesitamos que el Estado primero reconozca que existimos, que tenemos necesidades importantes aquí pero también afuera. A mi criterio, las mujeres reinciden porque cuando salen de la cárcel no encuentran fuentes laborales para sostener sus hogares, muchas tienen hijos que mantener, al ver la necesidad cometen errores poniendo en riesgo la propia vida”.

“El estar aquí me ha permitido pensar en que desde el Gobierno se debería planificar algo que permita generar empleo digno para las mujeres aquí en la cárcel pero sobre todo para cuando salimos, es urgente que se eliminen los antecedentes penales y que se puedan crear apoyos para que podamos tener trabajo y vivienda. Cuando salimos no tenemos nada, no somos nada”.

“¿Qué podríamos hacer afuera? yo sueño con ganarme la lotería para usar esa plata haciendo unos multifamiliares para que todas las compañeras que salgan de aquí, tenga

donde llegar y con ellas, todas, montar una empresa grande de lácteos, somos capaces y tenemos ideas”.

“Esto que le digo, por favor hágale conocer al Señor Presidente de la República para que nos apoye, aquí en el mismo Centro hemos peleado presentando proyectos y más proyectos, lo ideal sería empezar aquí mismo haciendo una empresa y que al salir continúe, eso es para mi propio punto de vista, regresar a la sociedad pero dignamente, no le vamos a pedir al Presidente que nos regale nada”.

“Necesitamos sentirnos incluidas y respetadas, necesitamos ser escuchas, conocer nuestros derechos y saber a ciencia cierta qué sucede con las normas, también quisiéramos que la sociedad nos viera diferente, yo sí creo que sería positivo tener un acercamiento con la gente, que vengan, que sepan lo que hacemos aquí”.

“Tenemos propuestas de autogestión para salir adelante y no ser explotadas, para que estas funcionen el Gobierno debe sensibilizarse brindándonos oportunidades reales, no sólo venir a hacer promesas cuando es tiempo de campaña y luego sí, nos cae con más castigos y con lo peor que se le puede hacer a una persona, el olvido”.

Según la entrevistada la política pública debiera generar oportunidades reales de acceso a trabajo digno y vivienda una vez culminada la pena puesto que la complejidad de la situación al salir de la cárcel se relaciona con estas preocupaciones, las mismas que, al no ser remediadas, se convierten en causales de la reincidencia.

Otro punto expuesto es la solicitud para la eliminación de antecedentes penales. Aplacar en algo las señales que deja el encierro sobre la vida de las mujeres, es una necesidad que no se logra solamente con este requerimiento, el estigma que acarrea el encierro marca una catalogación perpetua en quienes han estado recluidas, ni siquiera porque un papel llamado historial así lo certifique, sino por el costo afectivo, familiar, social y económico que provoca la cárcel, frenando procesos de vida y haciendo difícil la recomposición.

En esta conversación y en el trabajo de campo se notó que las internas al asimilarse como mujeres propositivas estaban reconociendo sus posibilidades de emprender en varios

proyectos luego de la reclusión como una forma de regresar dignamente a la sociedad, sintiéndose reconocidas, incluidas y perdonadas. Las ansias y el anhelo de recuperar el tiempo perdido podrían ayudarles a retomar sus planes de vida si existen oportunidades materiales concretas y la voluntad política para hacerlo de ese modo.

Tomando en cuenta los argumentos de la entrevistada, será aconsejable fortalecer el trabajo intra carcelario para que este pueda extenderse como un proceso de apoyo continuo a nivel post-carcelario. Fuera del encierro las mujeres ex reclusas necesitan cubrir sus necesidades vitales urgentes, evitar su retorno a la exclusión primaria debería ser una prioridad no solo para el Estado sino también para la sociedad y no únicamente en el contexto de la cárcel si se considera que este tipo de exclusión inicial disminuye su calidad de vida volviéndolas altamente vulnerables, en concordancia con lo referido por Baratta (1991) cuando menciona que los privados de libertad antes de ingresar a los centros penitenciarios ya experimentan en la sociedad una exclusión definida por la negación en el ejercicio de sus derechos y en el acceso a oportunidades.

- **Los funcionarios públicos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos**

**Jorge C. - Asesor ministerial.**

“El Estado debe enfocar una política pública de reinserción dando prioridad a la prevención del delito, la base de esta prevención es la educación y la concientización. En la actualidad se han perdido los valores, reina el individualismo, cada uno quiere ser mejor que el otro y eso es lo que genera violencia social”.

“Hablar de reinserción femenina significaría reforzar el apoyo intra y post cárcel, planificar estrategias de acceso a la salud, a la educación y a los servicios de calidad. En el marco político actual se prestan todas las facilidades para incluir a la mujer en varios espacios, entonces, la política pública de igual forma debería encaminarse hacia esa inclusión”.

“Las mujeres privadas de libertad hoy por hoy ya son consideradas, así como toda la población privada de libertad, la transformación del sistema de rehabilitación y del sistema de justicia es una muestra clara de que existe voluntad política”.

“Otro punto sería incorporar programas de rehabilitación poniendo en funcionamiento plataformas interinstitucionales, sobre todo es necesario trabajar en la prevención del delito. Necesitamos ciudades seguras que permitan el Buen Vivir de todos sus habitantes, por eso es vital realizar acciones preventivas porque de este modo se evitaría el hacinamiento en las cárceles del país y todo el gasto que esto genera”.

Para el entrevistado el aspecto fundamental que debe incluir una política es la prevención y la concientización de la ciudadanía sobre el hecho delictivo ya que las causas del delito y la violencia social se relacionan con un problema de egoísmo y falta de valores. La perspectiva tradicional sobre la concepción del delito es el marco referencial que guía el accionar público, por eso, al no ser entendida su magnitud en un contexto demarcado por el sistema imperante y las lógicas de poder e inequidad que definen las relaciones sociales, económicas e inclusive personales entre los individuos, recae en posturas moralistas que buscan respuesta en la pérdida o la conservación de los valores, en la educación no como derecho, sino como una modelación positiva del comportamiento, sin encontrar orientaciones que permitan frentear las problemáticas sociales.

Aunque el entrevistado asevera que existe la voluntad de incluir a las mujeres internas en las Políticas de Estado y en los procesos de transformación social, ciertamente, sus derechos humanos fundamentales son deslegitimados dentro y fuera de la cárcel y en los servicios de rehabilitación. Se ha visto que la incorporación de mujeres en cargos políticos y públicos, no ha sido determinante ni ha garantizado el mejoramiento significativo en las condiciones de vida de la población femenina, peor todavía para las privadas de libertad quienes son doblemente excluidas. El Modelo de Estado continúa siendo patriarcal, con políticas, instituciones y procesos que vuelven invisibles las vidas, las realidades y las necesidades de las mujeres en la sociedad, así el discurso y las voluntades quieren mostrarse diferentes.

El funcionario sugiere que las acciones propuestas debieran gestionar la cobertura de servicios de calidad para el ejercicio de derechos y la activación de plataformas interinstitucionales destinadas a la prevención, rebajando así el costo económico que el Estado debe cancelar por el encarcelamiento. No se plantea como una estrategia de solución el hecho de reducir el uso de la pena privativa sino solamente, la prevención del delito, siendo el encarcelamiento la primera opción.

- **Los familiares de las mujeres privadas de libertad**

**Clemencia C. - Madre de una interna.**

“A una se le parte el corazón de ver cómo viven aquí, en estas condiciones tan malas, una como madre no se sabe qué hacer, cómo actuar. Yo me siento impotente porque somos personas que no tenemos los recursos para pagar abogados y cuando no se tiene, nadie le quiere ayudar, sigue pasando el tiempo para una hija mía que se encuentra aquí”.

“Yo estoy hecho cargo de tres niños, hijitos de mi hija, son mis nietos, ellos no tienen padre y yo que ya soy vieja no puedo trabajar por el problema que tengo de la diabetes”.

“A los guaguas les veo, les doy la comida cuando hay, los deberes no les ayudo porque antes no se estudiaba como ahora, el más grande les ve a los hermanos y trabaja en la venta de caramelos, los menores también trabajan y me ayudan. Todos tres siempre preguntan por la mamá, el más chiquito amanecía llorando, mi hija también sufre bastante por ellos, eso ha sido lo peor, ella sólo pasa enferma por lo que les extraña”.

“Cuando mis otros hijos me mandan plata de afuera le apoyo a mi hija que está aquí, pero más de eso no puedo, no tengo de dónde. Yo sola tengo que ver cómo hacer, da tristeza de estos guaguas que crecen sin los padres, esperemos que Dios quiera que en un futuro ellos no se hagan el daño, siempre le pido que no permita eso y les lleve por el camino del bien”.

“He sacado fuerzas pidiéndole a Dios que nos ayude, gracias a Dios creo que nos vamos a unir con los otros señores familiares porque hay que estar juntos, se sabe que ya les van a

trasladar a otro lado y eso sería lo peor, por eso aunque es cansado estar de un lado a otro hay que decir las injusticias y para que sepan que una como madre se les apoya aunque con lágrimas en los ojos”.

La entrevistada dice sentirse impotente frente a la situación por la que atraviesa su hija encarcelada y distingue la desigualdad en el acceso a la justicia relacionando su falta de recursos económicos con las pocas probabilidades para conseguir apoyo legal, lo cual significa que el acceso a recursos jurídicos de defensa no es un derecho como lo afirma la norma, sino que, en la cotidianeidad depende de las posibilidades económicas, en un sistema de corrupción y desigualdad donde la libertad se consigue a cambio de un alto valor monetario.

Por los criterios compartidos, la entrevistada es quien tiene a su cargo el cuidado de sus nietos mientras la madre está presa, ella ha asumido la crianza aunque no se encuentra en las mejores condiciones para afrontar esta responsabilidad por cuestiones de salud y económicas, adicionalmente, quienes están a su cargo deben apoyar en la casa exponiéndose al trabajo infantil y a condiciones de desprotección e inseguridad. Este testimonio evidencia cómo el encarcelamiento excluye y castiga cruelmente no solo a las mujeres infractoras sino a sus hijos e hijas, ya que son ellos quienes sufren el abandono de sus madres debiendo involucrarse también en el cuidado de hermanos menores y en la manutención del hogar, compromisos no acordes para su edad que ponen en peligro sus proyectos de vida.

Es importante el reconocimiento efectuado con respecto a la oportunidad de mantener la unión con otros familiares de internas para denunciar lo que se considera injusto y luchar colectivamente, además, esta es una muestra de respaldo incondicional y aprecio que tiene sentido cuando una causa se convierte en esfuerzo común, propiciando la organización.

- **La ciudadanía**

**Jaime L. - Morador del Barrio Parques del Recuerdo.**

“En este barrio la venta de droga es fuerte, al principio los vecinos teníamos miedo de denunciar y preferíamos hacernos de los oídos sordos, luego, nos dimos cuenta de cómo el problema de la droga y de la delincuencia empezaban a perjudicar nuestras vidas y la de nuestras familias, por ese motivo fue que decidimos reunirnos con la policía comunitaria y con la gente de aquí para pensar qué mismo hacer”.

“Hemos dado algunas soluciones, desde mandarle del barrio por la fuerza a la gente que vende, hasta acercarnos a conversar con ellos para llevar la fiesta en paz, pero luego, viendo el peligro de represalias, mejor dejábamos parado todo. El temor es lo que desorganiza y bloquea”.

“Es difícil enfrentarse a esta situación que nos llena de incertidumbre, yo creo que si estamos unidos buscando alternativas algo podríamos hacer, ya la policía ha perdido toda autoridad, el Gobierno también, por eso, los mismos barrios deberíamos unirnos, tener nuestros mecanismos de seguridad, de cuidado solidario y también de prevención frente al consumo de drogas hacia nuestros hijos”.

“En este barrio todo un siempre están entrando y saliendo de la cárcel los brujos que llaman, hay señoras mayores, niñas, niños, jóvenes y embarazadas trabajando en la venta de droga, ellos deberían ser tomados en cuenta a pesar de que hagan daño con su mala actitud. Ya viendo de cerca y sin coraje, muchos pasan necesidad, mendigan, viven amenazas entre ellos mismos o terminan muertos como animalitos, tirados en la calle”.

“Yo digo, de pronto esa maldad de ellos es porque tienen problemas o no han tenido una educación en los valores morales que inculcan los padres, lo cierto es que nadie piensa en cómo están, a causa de su comportamiento negativo, más bien se les tiene miedo por su misma culpa y da pena”.

“El Gobierno debería asegurar que exista trabajo y educación para todo el país atendiendo los barrios donde más se da lo de la droga, la policía también debería estar consciente de que si encubre estas cosas y no dice nada, perjudica a la población ya que si no hacen bien su trabajo, la sociedad tendrá que tomar justicia por mano propia y se formaría un caos. Aumenta la delincuencia y ya no se sabe qué hacer”.

De acuerdo a este ciudadano, habitante de un sector popular con alto nivel de comercialización y expendio de drogas, la venta de estupefacientes se asocia con la delincuencia y representa una gran preocupación que genera incertidumbre y temor porque se ha convertido en una realidad cercana que transcurre entre el diario vivir de vecinos, familiares e hijos.

En el diálogo presentado se refleja que la percepción ciudadana sobre el aumento desmedido de la delincuencia tiene que ver con el predominio del discurso de la seguridad reproducido socialmente, con el posicionamiento del discurso del miedo y repudio sobre los delincuentes, pero a su vez, con la sensación de que el poder de control policial es insuficiente porque encubre hechos delictivos a su conveniencia, provocando desconfianza en la ciudadanía, la misma que ante la ineficacia del recurso policial, ha debido buscar otras salidas.

La salida frente a estas inconsistencias, en este caso específico, ha sido la organización barrial, una necesidad planteada en la búsqueda de soluciones colectivas para fortalecer los mecanismos de cuidado solidario y la prevención en el uso de drogas, por ejemplo. Esta experiencia se traduce en un intento consciente para establecer acercamiento con las problemáticas sociales y quizá, puede ser un indicio favorable que permita el planteamiento de un trabajo ciudadano en la construcción de mecanismos de seguridad con menos cárcel y más alternativas de reinserción o acuerdos de convivencia para solucionar conflictos en la misma comunidad, llevados a cabo en localidades y barrios con alto índice de población que permanece en constante entrada y salida de los centros penitenciarios.

Es claro que la visión del ciudadano entrevistado rescata la común reacción y los estereotipos generados alrededor de los delincuentes y el delito. En primer orden, se refiere a una mirada negativa sobre quienes se dedican a la venta de droga por ser individuos peligrosos (incluidas las mujeres embarazadas, las niñas y niños que trafican con sus madres y las personas de la tercera edad), se presume que una maldad inherente y dañina se encuentra en estos seres y que la causa de su maldad es la falta de valores inculcados en el seno familiar.

El segundo orden, ubica una mirada más benevolente que en cierta forma quiere comprender el estado de exclusión de los delincuentes en la sociedad pero recae en sentimientos como la ira, la pena y la culpa. En la argumentación de esta entrevista se especifica la responsabilidad del Gobierno para garantizar y asegurar que el ejercicio de derechos se haga efectivo sobre todo con los grupos vulnerables a la comisión de delitos, lo cual significa que en medio del desconcierto ciudadano se logra entender al fenómeno delincencial, desde la desigualdad en el acceso a oportunidades.

- **Organizaciones sociales por la defensa de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad**

**Lis Caba, investigadora social y colaboradora en el Colectivo Feminista Mujeres de Frente (espacio conformado por mujeres internas y no).  
(Entrevista-julio, 2013).**

“Las mujeres privadas de libertad, en general, son mujeres a quienes el Estado no les ha garantizado sus derechos fundamentales para llevar una vida en justicia social”.

“Las políticas públicas en su mayoría, buscan aliviar las condiciones de criminalización hacia las mujeres, es decir, el daño anterior y agudizado en la cárcel, de ahí que, los servicios sociales son obras muy grandes que no logran relacionarse con las necesidades cotidianas de ellas”.

“Habría que preguntarse ¿cómo entran las mujeres en la política pública? una política debería evitar la reclusión de las mujeres, encarcelarlas equivale a encarcelar a niños y niñas, a encarcelar redes familiares. Son las mujeres quienes ejercen el rol de cuidadoras y sostenedoras de la vida, entonces, lo que ocurra con cada una, acarrea a todos quienes dependen de ese cuidado, de esa presencia. Importante y necesario que una política para las mujeres considerara la no separación y la no ruptura de vínculos familiares”.

“Es muy complejo este tema, las mujeres que se dedican al micro tráfico son mujeres rebeldes que se niegan de una u otra manera a permanecer encerradas en trabajos de poca paga o que no les permiten estar junto a sus hijos e hijas durante más tiempo”.

“Esto lleva a pensar en que el Estado ya criminaliza a las mujeres fuera de la cárcel cuando no apoya el ejercicio de sus derechos a plenitud y las sobre criminaliza acusando sus delitos. ¿Quién afecta a quién o qué es más grave, un delito de robo o la negación de los derechos?”.

La entrevistada cuestiona la incapacidad del Estado para garantizar a las mujeres el acceso equitativo a una vida en justicia social, libre de violencias y alejada de una exclusión que, al relacionarse con el delito, se prolonga de la sociedad a la cárcel y viceversa, aumentando sus impactos en el encierro. Al respecto, dice que las políticas públicas no pueden sino, ser paliativos destinados a enfrentar superficialmente problemáticas como la realidad de las mujeres presas, a partir de grandes propuestas distanciadas de sus diversas realidades.

Por su experiencia organizativa en el acercamiento con las privadas de libertad de la Cárcel de Quito, la entrevistada aseguró y ratifica en este diálogo que ellas son mujeres rebeldes porque al sentir en sus vidas la inequidad, la pobreza, la sobrecarga en el cuidado de los hijos y otras situaciones de explotación y violencia, se niegan a permanecer en ello y, al no tener acceso a alternativas de subsistencia dignas que les permitan ejercer mínimamente sus derechos desde la legalidad, deciden adentrarse en el micro tráfico de drogas, sintiéndose obligadas a tomar decisiones atentatorias contra sí mismas y contra los suyos.

Frente a lo dicho se plantea una política que evite su encarcelamiento ya que este produce el abandono de hijos y familiares. El efecto de exclusión en cadena más grave dentro de la criminalización femenina es la ruptura en los círculos de cuidado y protección, así como en los vínculos familiares, lo cual representa una forma de castigo inhumano para las internas y sus familias. En una política de reinserción diferenciada, jamás se podrán dejar de lado estas repercusiones si en verdad se quiere incorporar un enfoque de género.

Retomando la sugerencia de la entrevistada, en un proceso de reintegración será imprescindible preguntarse quiénes son las mujeres consideradas delincuentes, qué circunstancias atraviesan sus decisiones y contextos y, con eso, qué papel van a asumir en la política y cómo deberán hacerlo, en relación al Estado, a las políticas de seguridad, a la

sociedad y frente a cuestiones de especial interés como la maternidad en situación de cárcel, los roles de cuidado, la restitución de vínculos familiares y el ejercicio pleno de los derechos dentro y fuera de los centros de privación.

Para que la política no sea una respuesta aislada será necesario darle un giro a la tradición paternalista y a las relaciones burocráticas de poder existentes en la esfera pública, volviendo la mirada hacia su razón de ser, en su vínculo primordial con las actoras participantes, con sus requerimientos, con sus vidas, preocupaciones y con su disposición para llevar adelante cambios en las estructuras inequitativas, injustas y opresivas.

- **Posturas desde la academia**

**Alejandra Santillana, investigadora social y docente en la Escuela de Sociología- Universidad Central del Ecuador.**  
**(Entrevista-diciembre, 2013).**

“Nos encontramos ante un Estado Patriarcal donde se promociona la inversión social pero donde no se ha resuelto la desigualdad de clase y género, tampoco se han creado condiciones reales que garanticen los derechos, en especial para las mujeres encarceladas quienes son doblemente explotadas por el sistema capitalista”.

“Una política de reinserción para las mujeres privadas de libertad debería reflejar la situación real de ellas, el abuso, el hacinamiento y la exclusión que experimentan, más no debería convertirse sólo en el deber ser del servicio público desde sus propios intereses”.

“En este país, la política pública creada para las mujeres reclusas debería responder a la justicia y no a la moralización. Pensar en menos cárcel para las mujeres que en su mayoría están empobrecidas y son madres cabeza de hogar, ayudaría a frenar las rupturas familiares y en el sostenimiento de la vida”.

“Otra característica de una política sería que pueda estar pensada para respaldar los derechos dentro de la cárcel y fuera de ella, además que estuviera acompañada de una

política redistributiva y de mecanismos para evitar la re victimización, así como la corrupción y la impunidad en el Sistema de Justicia”.

“En todo esto, la academia, las y los investigadores sociales tenemos la responsabilidad de fomentar el diálogo, el debate y la reflexión sobre la realidad actual que enfrentan las personas privadas de libertad y, en este caso particular, las mujeres encerradas. Es un deber y un ejercicio de solidaridad”.

La entrevistada analiza la situación de las mujeres privadas de libertad partiendo de cómo en un Estado patriarcal y capitalista se repiten las lógicas del deber ser en los servicios públicos desde su interés por dar cumplimiento a políticas que no responden a las necesidades de esta población ni a su acceso frente a oportunidades justas, pero si a una moralización que primero las encasilla como criminales delincuentes y luego busca reformarlas hasta que puedan encausar sus roles asignados socialmente.

De nuevo entra en discusión el hecho de que se debería reducir el encarcelamiento de las mujeres considerando sobre todo, su rol de cuidadoras y sostenedoras de la vida, lo cual implica que las políticas de seguridad y el Estado en su conjunto son los encargados de asumir la responsabilidad en el planteamiento de estrategias para evitar que se extienda el castigo carcelario femenino, la estigmatización, el abandono y la desprotección de hijos y familiares que han dependido del cuidado de mujeres cuya libertad ha sido privada.

Entre las líneas que una política debería incluir se menciona la garantía y el respaldo a los derechos de las mujeres en su conjunto, dentro y fuera de la cárcel, una redistribución que pueda resolver las diferencias de clase y género y parámetros para evitar la victimización, la corrupción y la impunidad, es decir, generando una transformación en las formas de llevar a la práctica los derechos, los principios democráticos, la equidad y el respeto, principios éticos-políticos de convivencia.

Explica también que el papel de la academia y de los investigadores frente a esta problemática es generar un diálogo reflexivo, comprometido y responsable sobre la realidad, específicamente, en lo que se refiere al espacio carcelario y a la vida de las mujeres que habitan en él, cosa que supondría la inclusión de distintos actores sociales en

el debate y análisis para posicionar públicamente las demandas de la población femenina reclusa, incorporándolas en una política demarcada por el diálogo intersectorial.

**Ramiro Ávila Santamaría, abogado y doctor en jurisprudencia- Coordinador del programa de Maestría y Especialización Superior en Derecho Penal en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). (Entrevista-febrero, 2014).**

“La reinserción debe ser construida con las personas que sufren la política y se benefician de ella, esto es vital. En lo público, es un requisito democrático esto de promover la participación de la gente y no solamente del Estado que además es profundamente securitista y represivo”.

“Es necesario que las personas que van a involucrarse en la política, reciban la suficiente información para participar en igualdad de condiciones y tomar decisiones. Los familiares de las mujeres privadas de libertad y ellas mismas deberían contar con insumos para trabajar la política”.

El entrevistado señala que la participación de las mujeres privadas de libertad es el elemento más importante en la construcción de una política y en los procesos de democratización dentro de la gestión de lo público. Por ende, acoplar sus demandas y criterios sobre lo que implica para ellas la permanencia en la cárcel y la exclusión social, ayudará a humanizar y a transformar desde orientaciones más amplias y mejor dialogadas, las respuestas ejercidas por el Estado, con respecto a la delincuencia, al orden y la seguridad.

Así también explica que las mujeres internas y sus familiares deben contar con información que les permita decidir sobre la política, lo cual quiere decir que la actoría social de estos sectores y de otros también relacionados con la defensa de los derechos humanos y de las personas privadas de libertad, ya no tendría que limitarse a instancias consultivas, sino decisorias.

Para llevar a cabo un proceso participativo en niveles decisorios durante todo el ciclo de la política, bajo la aplicación de principios incluyentes y democráticos, será relevante que los actores sociales, exijan la existencia de mecanismos formales de participación que no se remitan al ámbito técnico, sino que reconozcan el carácter social, político y ciudadano de su proceder.

Será un requerimiento primordial que los entornos de intervención ciudadana dispuestos desde la formalidad del Estado sean espacios plurales y no gobiernistas, donde se dé cabida a una diversidad de sectores organizados y no, más aún si estos han permanecido sistemáticamente excluidos, como es el caso de las mujeres en estado de cárcel. Las estrategias definidas en diálogo harán posible el diseño de una política programada desde los actores en discusión y no sólo desde el Estado, a partir de sus modos de entender la democracia y el proyecto político.

- **Puntos generales de discusión**

Es claro que la influencia del enfoque androcéntrico atraviesa no sólo el marco jurídico penal con leyes masculinizadas ajenas a la realidad de las mujeres, sino también las líneas programáticas que definen el Buen Vivir ciudadano desde lo masculino y, el Modelo de Rehabilitación no diferenciado, generando una invisibilización esencial desde el Estado, razón por la cual es importante plantear la necesidad de re pensar el papel y el rol que tendrían las mujeres en la política pública e inclusive la finalidad de la misma partiendo de lo dicho, más aún, si esta tiene que ver con potenciar sus posibilidades de reinserción.

En igual lugar, es preciso decir que el tratamiento rehabilitador puesto en marcha para toda la población penitenciaria no considera las implicaciones de un verdadero proceso reinsertador, pero, ¿qué supone propiciar la reintegración de las mujeres delincuentes y no, más allá del espacio de encierro? la respuesta a esta pregunta no es ajena al reconocimiento de las condiciones de exclusión y violencia estructural que golpean con más fuerza a las mujeres en todos los ámbitos, ni tampoco puede pasar por alto la promoción en el ejercicio de derechos, la equidad y el mejoramiento de la calidad de vida a pesar de la condición jurídica personal y de la cárcel.

En la misma reflexión, dentro la coyuntura actual varias interrogantes cuestionan lo siguiente:

Sobre el modelo de Estado que se pretende instituir en el país, desde la norma, el discurso y la práctica. El Estado Ecuatoriano, ¿es realmente un Estado de Buen Vivir que entiende el alcance de las lógicas de inclusión-exclusión por sobre la delincuencia y la penalidad privativa, o es la problemática delincencial la que desborda su capacidad?

En cuanto a la diferenciación entre Estado Democrático y Estado Autoritario. ¿La seguridad ciudadana tiene la misma función en un Estado Democrático y en otro autoritario?, ¿cuál sería la diferencia entre hablar de seguridad ciudadana como respuesta para erradicar la delincuencia o como un asunto cuya profundidad tiene que ver con un tema de justicia social, derechos y con la construcción de ciudadanía en la sociedad de Buen Vivir?

Y, a todo esto, en medio de las expectativas transformadoras del Sistema de Rehabilitación Social Ecuatoriano, ¿qué implica garantizar el Buen Vivir de las mujeres privadas de libertad?

Recogiendo el aporte de una de las actoras sociales participantes en esta discusión, si comparamos el perjuicio y la crueldad que produce un delito particular cometido por una mujer, con respecto a la violación, a la desatención y al incumplimiento de sus derechos humanos fundamentales, ¿quién culpabilizaría y criminalizaría a quién?, ¿el Estado a la mujer delincuente o viceversa?, sin lugar a dudas, de nuevo la respuesta no se queda ni en la cárcel ni en el delito.

En el Ecuador, las interrogantes, los temores y los retos para sobre llevar la reinserción femenina son muchos. Pese a esto, los principios democráticos e inclusivos deberán trascender en el reconocimiento legítimo de aquello que la sociedad quiere excluir con cárcel, otorgándole así un sentido más real, humano y político al proceso social de reintegración para las mujeres en conflicto con la ley.

## CAPÍTULO V

### 5.1.-EJES PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE REINSERCIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO

#### *Hacia una brújula de búsqueda: la propuesta*

Los efectos devastadores que provoca la cárcel en la vida de las mujeres, demandan del Estado y la sociedad, el replanteamiento urgente del quehacer penitenciario: un cambio de percepciones, criterios, marcos legales, modelos, instituciones, decisiones políticas y de las formas en que se construye la convivencia.

La complejidad del fenómeno delincencial y por ende, la respuesta punitiva del Estado, hacen ineludible la existencia de una mirada social más realista, humana, crítica y menos castigadora que contemple de inicio las dinámicas sociales, sus cambios y, dentro de sí, la oportunidad de encontrar una brújula de abordajes distintos frente a estas problemáticas, incluso en el planteamiento de algunos aportes dispuestos al diseño de una política pública de reinserción para las mujeres privadas de libertad, sin olvidar que esta será una tarea de aprendizaje y un esfuerzo en permanente construcción.

Algunas puntualizaciones importantes a considerar en este sentido son:

#### *1.- Los principios guías en la gestión reinsertadora*

##### **Democratizar la decisión, la acción y la palabra**

- Reconocer que el centro de la práctica reintegradora es la mujer privada de libertad en toda la magnitud de su existencia legítima: con sus derechos, necesidades, realidades, afectos e inquietudes, desde la diversidad de sus particularidades sociales, económicas, culturales, de clase y situaciones de vida.
- Incluir democráticamente la presencia activa de las mujeres en los cursos de decisión y acción propiciados alrededor de la actividad penitenciaria y de la política

pública, siendo fundamental impulsar en la práctica el derecho a la participación en la toma de decisiones, recuperando así el valor de su palabra, su potencial humano y organizativo en la definición del qué, cómo, con quiénes hacer y hacia dónde ir.

- Democratizar el sistema de justicia y el sistema penal rompiendo con la escala jerárquica de exclusión y subordinación en todos los grados (desde los administradores de justicia, hasta las y los privados/as de libertad), fomentando vínculos horizontales que permitan la ejecución de acciones más decisorias y menos ejecutivas, con el fin de omitir los círculos de exclusión en cadena que ubican a las mujeres, en último lugar.
- Redefinir la función tradicional otorgada al Gobierno, a las políticas públicas y a las instituciones del Estado como instancias, estrategias y espacios dispuestos únicamente a la prestación de bienes y servicios. Parsons (2007) afirma que en un proceso de democratización el enfoque de la prestación debe trascender hacia la generación de decisiones, acciones, valores, procesos de diálogo, aprendizaje y concienciación social, mejorando las capacidades democráticas y políticas de las personas. Democratizar la gestión en la que se ve inmiscuida la reinserción como política, involucraría el compromiso de los aparatos de Estado y de Gobierno en la construcción de una racionalidad democrática basada no solo en la prestación y en el acceso extendido a servicios de buena calidad en los centros carcelarios, sino, sobre todo, en la articulación de demandas y procesos y, en la potenciación de la capacidad de decisión y diálogo colectivo frente a las problemáticas estructurales que violentan a las mujeres que permanecen en estado de cárcel o que son ex reclusas.

La premisa: “Tanto la decisión del qué hacer como su puesta en marcha y sus transformaciones van a tener como eje los lineamientos surgidos en colectivo” (Granados, 1991, p.35).

- Entender la dimensión humana del proceso de reinserción y sus alcances en la implementación de una política pública que tenga como marco el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres privadas de libertad,

reconstituyendo su dignidad y en respaldo a las garantías para vivir una vida en justicia social, sin violencias sociales, estructurales y estatales.

La premisa: “Cualquier paso que pueda darse para hacer menos dolorosas y perjudiciales las condiciones de vida en la cárcel, aunque sea para un solo condenado, debe ser mirado con respeto cuando esté realmente inspirado en el interés por los derechos” (Baratta, 1991, p. 74).

### **Establecer otras lecturas sobre la problemática y sus alternativas**

- Comprender el fenómeno delincencial desde una lectura integral, es decir, analizando las condiciones objetivas de exclusión, inequidad y violencia que permean la transgresión de la ley y el hecho delictivo, como problemáticas estructurales que afectan y violentan sobre todo a las mujeres, no solo en la cárcel.
- Erradicar los prejuicios tradicionales, positivistas, estereotipados, asistencialistas y victimizadores que rigen el sistema penal, reproduciendo una imagen negativa, criminalizadora y sesgada en la valoración de las mujeres en estado de cárcel, de su humanidad y roles.
- Discutir sobre la urgencia impuesta por la crisis del sistema penal y por la realidad del país para impulsar la búsqueda de alternativas distintas a la privación de libertad, evitando el hacinamiento, la sobrepoblación, el aumento de su costo social, económico y humano.

La premisa: “Los grandes peligros que actualmente vive el sistema penitenciario, no sólo no se deben obviar de la discusión, sino que deben estar presentes de manera permanente y consciente a lo largo de este proceso de reflexión-acción” (Granados, 1991, p. 33).

## ***2.- Transformación en la norma: revisión legislativa para restringir el uso intensivo de la cárcel en el caso de las mujeres “mulas”***

La crisis del sistema penitenciario amerita la determinación de algunas transformaciones de fondo, entre ellas, la revisión detenida y el cambio paulatino de todas las formas legales punitivas que tipifican delitos y sanciones a partir de la privación de libertad como recurso de uso intensivo.

El altísimo costo social que causa la privación de libertad en la vida de las personas acusadas (fundamentalmente para las mujeres), mediante el sometimiento a condiciones infrahumanas de subsistencia y deshumanización; así como el alto costo económico que, en esta coyuntura responde a una política modernizadora penal suscrita en la presencia de fuertes inversiones económicas para la construcción de más centros penitenciarios y no de otros bienes públicos como la educación y la salud, sugieren el planteamiento de nuevos caminos frente a la cárcel.

Por tanto, omitir el castigo carcelario con énfasis en delitos menores, no violentos o que guarden relación con el micro tráfico de drogas, a cambio de sanciones no privativas, pudiese significar una estrategia menos onerosa en términos sociales y económicos Solís et al. (2013) de acuerdo a una interpretación progresista de los principios y de las normas constitucionales e internacionales en materia penal.

Pontón y Torres (2007) afirman que en el Ecuador, los delitos por drogas son la principal causa de criminalización de las mujeres e históricamente, el micro tráfico o el trabajo de “mulas” han concentrado en esencia la participación femenina, haciéndose evidente que, las mujeres detenidas por esta causa, integran los eslabones más explotados y empobrecidos en la cadena de narcotráfico. Este hecho admitiría la necesidad de aplicar sanciones no privativas para estos casos, considerando que la incursión de ellas en este tipo de actividades no está deslindada de su condición ni de las relaciones de género, en un contexto donde existe alta demanda, sobre todo de mujeres, en el mercado del narcotráfico transnacional. A esta medida debería incluirse el uso controlado de recursos como la prisión preventiva para que la cárcel no sea ni la primera alternativa frente al delito, ni una opción generalizada, sino excepcional.

La transformación en la esencia punitiva del marco jurídico penal y en su modo de aplicación, tendría impactos representativos en la ejecución de una política pública para las mujeres privadas de libertad ya que podría mejorar el manejo y la puesta en marcha de los procesos reinsertadores, ampliando su alcance y cobertura, con nuevas opciones para reutilizar recursos y reducir gastos direccionados al aumento de cárceles.

La premisa: “El reto escriba en conservar y fortalecer los principios garantizadores, democráticos, consagrados en las partes generales de los ordenamientos punitivos, y en las partes especiales reducir al mínimo indispensable las figuras delictivas, disminuir al límite razonable la sanción privativa de libertad” (De la Barreda, 1991, p.152).

### ***3.- Coherencia en la aplicación programática: garantía y exigibilidad de derechos***

El papel de la política pública como instrumento dispuesto a la consolidación del Estado Constitucional de Derechos, Justicia y del Buen Vivir, debe estar regido por el ejercicio coherente de los parámetros jurídicos y programáticos expuestos en un marco de derechos humanos, para ejecutar dos objetivos:

El primero se refiere al mejoramiento de la capacidad del Estado para cumplir a cabalidad sus obligaciones en la garantía de derechos y en su restitución, con preferencia en los grupos de atención prioritaria, como el de las mujeres internas en los centros carcelarios, mediante:

- El reconocimiento legítimo de sus derechos de ciudadanía, independientemente de la situación jurídica.
- La aplicación consciente, real y efectiva del Garantismo Penal y el abandono de todas las formas jurídicas enmarcadas en el Derecho Penal Máximo.
- La efectividad de un Modelo de Buen Vivir con líneas programáticas que no privilegien el control, la seguridad y la vigilancia por sobre la libertad como derecho humano, en la afirmación de otras formas de convivencia social más equilibradas, justas y equitativas para todas y todos.

- El desarrollo de una política pública integral de reinserción cuyos alcances estén direccionados política, estratégica, conceptual y metodológicamente hacia el espacio intra y post-carcelario y, hacia la sociedad.

El segundo objetivo tiene por finalidad la promoción y el fortalecimiento de los mecanismos de exigibilidad para el cumplimiento de derechos.

Los mecanismos de exigibilidad son vías que sirven para solicitar ante los organismos nacionales e internacionales el cese de amenazas (cuando los derechos son violentados) o la restitución de los mismos y tienen la facultad de operar en los ámbitos (Morais, 2010):

- Judicial: permiten acudir a mecanismos judiciales para garantizar el ejercicio pleno de derechos. Las mujeres internas podrían utilizar este mecanismo de exigibilidad haciendo seguimiento, tanto a la aplicación de la norma establecida en referencia a los derechos de las personas privadas de libertad y a su reinserción, como a las decisiones jurídicas tomadas en el transcurso.
- Político: posibilitan el uso de mecanismos como cabildeos, mesas de diálogo, consejos ciudadanos ministeriales e intersectoriales encaminados a impulsar leyes, proyectos y la articulación entre distintos sectores y actores para la exigencia de derechos. Estos espacios podrían conformarse entre instituciones públicas, privadas y educativas, organizaciones de la sociedad civil, mujeres en estado de reclusión, familiares, líderes de opinión, líderes comunitarios y colectivos.
- Social: la condición primordial para la exigibilidad es la capacidad de organización y la participación de los actores sociales involucrados directamente en el planteamiento de acciones que garanticen el cumplimiento y ejercicio de sus derechos.

Las mujeres privadas de libertad podrán exigir adecuadamente sus derechos, siempre y cuando estén organizadas y, siempre y cuando, dicha condición les permita mantener un

rol activo y empoderado en todo el ciclo de la política pública, partiendo del desarrollo de las siguientes capacidades individuales y colectivas:

- El conocimiento cabal del marco jurídico nacional e internacional, de los ejes programáticos que rigen la política pública y la gestión institucional (planes, programas, proyectos) con el fin de identificar las obligaciones del Estado.
- La inclusión permanente en espacios formales de participación decisorios y no solos consultivos, durante todo el ciclo de política pública (formulación, implementación, seguimiento y evaluación), con el fortalecimiento de destrezas que ayuden a ubicar problemáticas, a plantear alternativas de solución y a identificar actores claves que puedan apoyar y colaborar.
- La vinculación y alianzas para potenciar el trabajo colectivo de concertación y deliberación en espacios públicos. Será importante la consolidación de estructuras organizativas a nivel nacional a través de una red por la defensa de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, con base en la situación de las mujeres, las funciones de esta red podrían estar relacionadas con el posicionamiento político de criterios y posturas sobre demandas de cambio estructural en la esfera social, judicial, penal y de reinserción, a nivel local también debería visibilizarse la presencia de comités locales para la activación de estrategias de inclusión social y sus componentes, en el territorio.
- La construcción de una agenda común donde se diseñen programas para la defensa de los derechos y el mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres internas y sus familias, con estrategias a corto, mediano y largo plazo, planificadas frente al Estado y la sociedad, en concordancia con los instrumentos de planificación y los objetivos estratégicos nacionales.
- La autonomía de acción en el desarrollo de una conciencia plena sobre la realidad, el entendimiento para la solución de problemáticas y un nivel de empoderamiento que transforme las situaciones que transgreden sus derechos, convirtiendo a las mujeres en agentes de su propio cambio y manteniéndolas en

constante diálogo con el Estado desde la inclusión, la igualdad y la horizontalidad.

En fin, el desarrollo de la capacidad de análisis, de discusión y de definición de acciones concretas por la defensa de los derechos, son estrategias vitales para que las mujeres internas puedan demandar al Estado la garantía de sus derechos, con especial interés en el acceso a servicios sociales para la inclusión, pero sobre todo, ampliaría sus posibilidades para intervenir en la toma de decisiones, en procesos de participación no instrumentales sino políticos, ciudadanos y plurales, y, en la gestión de un proceso de reagrupación social adecuado a sus necesidades.

Una política pública enmarcada en el enfoque de derechos, debe y tiene que identificarse con la conservación de su carácter garantista, democrático e inclusivo, alejándose de posturas contradictorias, criminalizadoras, punitivas, asistencialistas y restrictivas frente a la expresión y a la autonomía de la organización social, reconociendo que, el poder popular se construye solamente con la participación de todas y todos, nunca sin ella ni sobre ella.

La premisa:

De allí la necesidad de repensar las estrategias sociales destinadas a favorecer la garantía de los derechos de los privados de libertad, de modo a superar, definitivamente, la visión asistencialista y adoptar de una vez por todas el enfoque de derechos, dando organicidad a la contraloría que se debe ejercer sobre las políticas y la actividad estatal; diseñando e implementando programas comunes y articulando las acciones (Morais, 2010, p. 19).

#### ***4.- Cambio de enfoques: del modelo tradicional de rehabilitación-alistamiento a una práctica reintegradora de diálogo y vinculación cárcel-sociedad***

Será trascendente abandonar el esquema rehabilitador tradicional de tratamiento curativo del detenido/a (objeto de cambio) que debe incluirse de nuevo en la sociedad, para encaminar el proceso de trabajo intra y post-cárcel, hacia una reinserción amplia donde la sociedad y el espacio de encierro no estén desvinculados, al contrario, donde se relacionen y comuniquen en forma democrática-recíproca propiciando la reintegración, el diálogo y la recomposición mutua.

Una política pública de reinserción para las mujeres internas en los centros penitenciarios, debería tomar como punto de partida el análisis y la reflexión sobre el escenario estructural y social en el que se llevan a cabo las condiciones de ingreso-egreso, esto quiere decir, sobre el cómo se constituye la relación cárcel-sociedad, desde la categoría exclusión.

Baratta (1991) señala que la población penitenciaria antes de ingresar a la cárcel, ha sufrido ya una marginación primaria, por tanto, la privación de libertad es, para las internas recluidas, un proceso secundario de marginación. Por ende, será significativo elevar el estado de análisis hacia las lógicas estructurales excluyentes, mucho antes de enfocar la situación de las mujeres privadas de libertad, a partir de la entrada a la cárcel o de su regreso a la sociedad.

La dimensión integral que pueda alcanzar la reinserción como política, permitirá ubicar en la práctica, las condiciones de vida, los círculos de pobreza, violencia y exclusión, además de los niveles de vulnerabilidad a los cuales, los grupos humanos sensibles a la privación de libertad y a la reincidencia, están expuestos en su entorno cotidiano, propiamente cuando se trata de las mujeres.

Dicha observación ayudaría a proyectar los alcances de acción hacia una estrategia inclusiva centrada en la promoción y ejercicio de derechos y, en el acceso a programas sociales y servicios, antes, durante y después de la privación de libertad.

El trabajo con la mujeres internas no debe quedar en la ejecución de acciones aisladas para rehabilitar o curar, sino, más bien, debe llegar al refuerzo de un proceso organizado multisectorial e interdisciplinario de reinserción que, a manera de servicio enfocado en la incorporación de oportunidades dentro y fuera de la cárcel para el mejoramiento de la calidad de vida, pueda garantizar la convergencia de voluntades, responsabilidades, criterios y acciones propuestas desde distintas plataformas y actores sociales para impulsar el acceso equitativo de las mujeres a procesos de inclusión, superando la fragilidad que puede generar el encarcelamiento, pero también la exclusión y la desigualdad social.

Además, resignificar simbólicamente los muros de división moral, ética y espacial entre la cárcel y la sociedad haría factible el reconocimiento mutuo (cárcel-sociedad) como un principio político de apertura y convivencia democrática, horizontal e inclusiva donde los sentidos de reinserción e interacción puedan ser contruidos desde otros significados (que no estén amparados en temores infundidos por los discursos sobre seguridad y pánico frente a la delincuencia), gestando nuevas prácticas, distintos tipos de relación entre el colectivo social, la ciudadanía, las instituciones de control, el Gobierno, el Estado y su capacidad para garantizar derechos en corresponsabilidad.

Aclarar los límites de una política pública de reinserción, involucraría una amplia tarea de redefinición y reidentificación de los enfoques sociales, ideológicos y hasta de los principios humanos-políticos con respecto al fenómeno delincencial. La convivencia en igualdad y el reconocimiento de las mujeres privadas de libertad, de su existencia, de sus vidas y realidades sería, además de un acto político de fuerte posicionamiento de cara a la exclusión histórica, un acto humano de alteridad y reintegración que trastoca las estructuras inequitativas de poder en todos los niveles, inclusive en las creencias personales.

La premisa:

Uno de los elementos más negativos de la institución carcelaria lo representa en efecto, el aislamiento del microcosmos carcelario en relación con el macrocosmos social, aislamiento simbolizado por los muros de la cárcel. Hasta que éstos no sean derribados, al menos simbólicamente, las oportunidades de resocialización del condenado seguirán siendo las mínimas. No se puede segregar a personas y pretender al mismo tiempo reintegrarlas (Baratta, 1991, p. 75).

## ***5.- Incorporación de una mirada reintegradora sensible al género***

### **Perspectivas de género en el proceso intra y post carcelario**

El paso por la cárcel no tiene que significar para las mujeres reclusas, un deterioro en sus derechos, es por eso que, el proceso de reinserción intra y post carcelario debería obligatoriamente (Antony, 2007):

- Resguardar los derechos humanos de las mujeres evitando todas las formas de violencia que puedan darse en las instalaciones penitenciarias, de acuerdo a la aplicación de convenciones y tratados internacionales, especialmente, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.
- Mejorar la prestación de servicios intra carcelarios en función de las necesidades humanas, afectivas, físicas y sociales de las mujeres. Los Centros deberían contar con servicios para la atención integral en salud con énfasis en ginecológica y salud sexual y reproductiva, otros servicios indispensables tienen que ver con la implementación de mecanismos de alimentación sana y equilibrada, de igual forma, será necesario el apoyo legal para la resolución de casos personales y el restablecimiento de los vínculos de comunicación para que las internas puedan obtener información sobre el estado jurídico de disposiciones y normativas, pero también, para que puedan participar en espacios públicos de expresión y encuentro con la sociedad, sin restricciones.

Asumir el reto en el desarrollo de programas de reinserción orientados a las mujeres privadas de libertad, incluye un análisis más detallado sobre el riesgo, las necesidades y los factores de receptividad relacionados con el género. En un contexto de encierro, las relaciones emocionales y familiares de las mujeres, son mucho más determinantes, por este motivo, lo estipulado en cuanto a reinserción, deberá recoger estas apreciaciones.

Según las evidencias descritas en la Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes (ONUDD, 2013), en cuanto a programas de reinserción investigados mundialmente, se ha encontrado que las mujeres tienden a responder mejor a los servicios “globales” que incorporan al mismo tiempo las diversas facetas de la reintegración como un servicio coordinado, al igual que las consideraciones sobre el rol de cuidadoras que desempeñan en función de madres, esposas e hijas. No podrían ser asistidas eficazmente con el aislamiento de sus redes sociales y de las relaciones existentes en sí mismas. Los servicios globales de reinserción sensibles al género podrían centrarse en distintas estrategias de acción, entre ellas (ONUDD, 2013):

- Diseñar programas que ayuden a mantener el rol de las mujeres como cuidadoras y sostenedoras de la vida, sin resquebrajar los círculos de cuidado, más bien, reforzando vínculos de comunicación entre las madres, sus hijos y su familia. En los programas se deberán analizar las realidades de vida, lo que es importante para ellas y las exigencias de la sociedad hacia cada una.
- Propiciar el contacto de las internas con el mundo exterior ayudará a reducir los efectos dañinos del encierro, promoviendo la aceptación y la reintegración de las mujeres con sus familias, con sus entornos inmediatos y la comunidad.
- Generar intervenciones especiales para mujeres con un historial de victimización, mediante programas de acompañamiento psicosocial dirigidos a enfrentar el proceso intra y post carcelario, desde el manejo de emociones y planes de vida.
- Impulsar programas diferenciados para las internas que son madres asegurando la existencia de servicios y redes de cuidado para las hijas e hijos que se encuentran solos mientras sus madres están cumpliendo una pena; con la implementación de unidades seguras y propicias para el cuidado de niñas y niños hijos de mujeres que requieran necesariamente su custodia en el escenario de encierro; estableciendo programas de educación para profesionales de justicia penal en esta área y, con el uso de penalidades basadas en la comunidad, para madres de niños pequeños, evitando su ingreso a la prisión.
- Planificar la puesta en libertad y el apoyo post penitenciario en áreas relevantes para las mujeres, con programas donde se solventen sus necesidades inmediatas, una vez fuera de la cárcel. Los programas deberán ser correspondientes con las inquietudes de las internas, en lo que se refiere a:
  - La eliminación de antecedentes penales una vez cumplido el período de concienciación sobre los roles sociales, el compromiso, la responsabilidad individual, social y comunitaria.

- La creación de redes de inserción laboral post cárcel para apoyar social y económicamente las iniciativas de emprendimiento de las mujeres y para su incorporación profesional en instituciones público-privadas, promoviendo como logro, la independencia económica.
- El acceso a sistemas de atención social para solucionar el tema vivienda, salud y trabajo, así como el acompañamiento psicológico para enfrentar la salida de la cárcel.
- El uso de opciones tales como albergues y casas de acogida dispuestos a ayudar con alojamiento y apoyo especial, ofreciendo a las mujeres oportunidades orientadas a restablecer el contacto con sus familias lo más pronto posible.

La premisa: “En palabras de Rosa del Olmo (1998, p. 32), se requiere generar más conocimiento y fomentar la toma de conciencia sobre la necesidad de que, a través de la investigación y de una equitativa administración de justicia, se le dé prioridad a la formulación de una política criminal que corresponda a la especificidad de la mujer” citado en (Antony, 2007, p. 84).

#### ***6.- Renovación de las lógicas de funcionamiento en la institución penitenciaria***

Si el objetivo de la institución penal es avanzar hacia la reinserción de las internas, deberá cambiar su criterio de análisis sobre las problemáticas sociales ligadas al encierro, concibiéndolas como una expresión de las necesidades y demandas colectivas de las mujeres no sólo en la cárcel sino en la sociedad y no como un tema tecnocrático. En tal situación, estas dejarían de ser dificultades individuales o conflictos particulares por subsanar.

La mirada conductista, punitiva, tecnicista, burocrática y masculinizada en el tratamiento rehabilitador progresivo que evalúa, califica y condiciona comportamientos desde la peligrosidad, deberá ser superada por la valoración del proceso de relacionamiento interpersonal que las internas puedan lograr en el encuentro con los demás, con el entorno y la realidad.

Otro tema relevante es la valoración de la profesionalidad de los roles técnicos, de su conciencia social, política y civil con respecto a la cuestión carcelaria (Baratta, 1991). La materialización de este afán podría obtenerse mediante la formación humana-profesional de las y los operadores penitenciarios, multiplicando roles profesionales, potenciando la conciencia social y el compromiso de quienes tendrían la responsabilidad de impulsar en colectivo una estrategia de reinserción.

En el mismo ámbito, sería óptimo diseñar un programa rector de profesionalización que defina las características de los puestos de trabajo en relación a los perfiles de quienes deban ocuparlos, así como una guía para programas de capacitación y especialización con lo cual puedan definirse funciones, responsabilidades e incentivos, evitando la rotación del personal penitenciario.

Lo señalado amerita el análisis y la evaluación periódica del funcionamiento y la gestión institucional sobre el cumplimiento de normativas, funciones asignadas, dinámicas y procesos. La participación de todos quienes forman parte del contexto carcelario en sus niveles administrativos, técnicos y, necesariamente las usuarias de los servicios, ayudará a transformar el estilo de relación verticalista en un acuerdo ético, incluyente, integrador y respetuoso que además permitirá esclarecer situaciones de violencia y corrupción, poniendo en marcha la exigibilidad de derechos, en igualdad de condiciones.

La premisa: “En este momento las posibles alternativas de trabajo institucional aparecen como un modelo para armar, como un enorme rompecabezas cuyas piezas aún no están organizadas, pero donde ya se mencionan las piezas vitales: diálogo, derechos humanos y relaciones simétricas” (Granados, 1991, p. 36).

### ***7.- Aspectos elementales en el accionar reinsertador de una política para las mujeres privadas de libertad***

Una política pública debería generar acciones positivas en los siguientes niveles:

## **Nivel reflexivo: criterios para trabajar una estrategia de reinserción**

Para Solís et al. (2013):

El punto inicial es la identificación colectiva sobre las problemáticas de exclusión estructural que rodean la vida de las mujeres dentro y fuera de la cárcel, así como la definición de los objetivos que debería cumplir un proceso organizado de reinserción y sus posibles alternativas representadas en planes, programas y proyectos insertos en una política integral articulada con el Plan Nacional de Desarrollo y su cumplimiento.

En segundo lugar, la capacidad para consensuar definiciones, conceptos, contenidos y alcances más alternativos e incluyentes y menos punitivos, sobre las actividades educativas, deportivas, de salud, laborales y de capacitación previstas en la aplicación efectiva y pertinente de un proceso reintegrador para el Buen Vivir.

Tercero, la construcción de programas y servicios sociales que ofrezcan a las mujeres internas en las cárceles, una serie de oportunidades a las que antes del encierro no tenían acceso, incidiendo positivamente en su calidad de vida, en la de sus familias y en las comunidades afectadas por el encarcelamiento.

Y cuarto, con el abordaje de la reintegración desde el descubrimiento de las capacidades individuales y colectivas, las aptitudes y potencialidades que las mujeres privadas de libertad tienen para aprender, transformar su vida y autodeterminarse.

## **Nivel decisorio: demandas de género y derechos realizables más allá de la cárcel**

Con la promoción de decisiones encaminadas a:

- Sostener un compromiso político de largo plazo basado en el reconocimiento de las condiciones de exclusión estructural que experimenta la población femenina por encima del encarcelamiento y la delincuencia, potenciando así, la responsabilidad del Estado frente a las demandas de género, con énfasis en la

situación de las mujeres vulnerables a la privación de libertad y en concreta relación con su derecho a ser reinseridas e incluidas equitativamente en la sociedad.

- Contribuir en la discusión y el debate público sobre la situación penitenciaria en el país y sobre los discursos generados en torno a la delincuencia y la seguridad, con la intención de problematizar sus dimensiones y desarrollar una conciencia política que facilite la búsqueda de soluciones colectivas y no individualistas frente a los conflictos estructurales.
- Posicionar la importancia de construir prácticas inclusivas y reintegradoras en la sociedad, como elementos claves en las estrategias de prevención del delito y de seguridad pública (Olate, 2007).
- Impulsar la investigación social y académica en el campo penal y en el ámbito de género, como un compromiso social responsable que aporte en la definición de una política y a su vez, con la inclusión de otros actores en la transformación de la realidad social y carcelaria para el ejercicio de derechos.

### **Nivel de ejecución: resolviendo el qué y el para qué**

Con la ejecución de programas vinculados a un proceso de planificación, seguimiento y evaluación constante donde la capacidad de sostenimiento en cada una de las etapas, esté fortalecida y sea respaldada por el compromiso de los actores sociales e institucionales.

Con la institucionalización de programas integrales de reinserción intra carcelarios concretados en actividades orientadas al mejoramiento inminente de las condiciones de vida de las mujeres internas y a su ejercicio de derechos, por medio de (Martínez, 2006):

- Propuestas laborales que contemplen la participación de todas las mujeres en iniciativas de inclusión económica y emprendimientos, donde se reconozcan a plenitud los derechos laborales y se perciban remuneraciones acordes con las responsabilidades, las capacidades y la creatividad.

- Propuestas de educación formal que integren un modelo educativo diferenciado cuyo fundamento tenga relación con una pedagogía andragógica, metodológicamente adaptable a la realidad educativa de las mujeres en estado de reclusión, en cuanto a modalidad, forma, contenido e incluso, con proyección hacia el desarrollo de saberes y aprendizajes para la vida. La metodología aplicada deberá fomentar el pensamiento crítico, la reflexión sobre la realidad, la iniciativa y el cuestionamiento.

A la función educativa le corresponde considerar al educando como sujeto activo y no como receptor de información vertical, rompiendo con la concepción patologizante de la delincuencia. Motivar otras relaciones entre las internas y las/los operadores técnicos en términos más horizontales, les ayudará a compartir la auténtica oportunidad de comunicación y el aprendizaje recíproco.

- Propuestas de capacitación ajustadas a las necesidades formativas de las mujeres, desde el impulso de destrezas personales y colectivas que apoyen su desarrollo humano integral y su incursión en nuevos espacios de participación, alejándose de esquemas que refuercen y reproduzcan los roles de género asignados históricamente por la división sexual del trabajo, por la subordinación y la culpa.

La capacitación deberá estructurarse no sólo dentro de conocimientos técnicos, sino de aprendizajes humanos construidos en la convivencia, en la cercanía con el entorno y en servicio de la sociedad.

- Propuestas culturales y deportivas que fortalezcan valores colectivos como la solidaridad, el respeto, la inclusión y el trabajo en equipo, con la finalidad de reducir los niveles de violencia.
- Propuestas de convivencia para optimizar las relaciones interpersonales, mejorar el clima en la cárcel y obtener espacios amplios para la resolución de conflictos.
- Iniciativas para la formación, la discusión, la reflexión y la toma de conciencia política sobre la condición humana y las contradicciones sociales, partiendo de una

reconstrucción de la historia personal, en conexión con el análisis sobre el tejido de conflictos sociales.

- Iniciativas para el fortalecimiento organizativo y el desarrollo de la autonomía, abriendo lugar a la presencia de actitudes solidarias y comprometidas con la participación en reformas legales, en la lucha frente a demandas comunes y en la vinculación con otros espacios sociales para reconstituir la relación con la sociedad e incitar la erradicación de la violencia estructural y de la cárcel.

Todo lo mencionado, asegurando que los recursos humanos, físicos, económicos y materiales sean los necesarios, así como la disposición adecuada de infraestructura y el equipamiento para la implementación de una propuesta de reinserción.

No se puede dejar de señalar como importante en apoyo a estas iniciativas, la generación de una plataforma interinstitucional donde se establezcan líneas programáticas multisectoriales de reinserción, en miras de ofertar servicios sociales intra y post-carcelarios, destinados a la reducción de brechas e inequidades. Así también, para trabajar en redes de colaboración con gobiernos locales, juntas parroquiales y organizaciones sociales, comunitarias o locales, territorializando propuestas, fortaleciendo la participación ciudadana y las redes de apoyo.

#### **Nivel de seguimiento y evaluación: instituciones y sociedad civil en el acompañamiento**

En el seguimiento y la evaluación se debería:

Monitorear y evaluar sobre la marcha los avances y resultados de las propuestas de reinserción intra y post-carcelarias implementadas por las instituciones, con el objeto de analizar colectivamente sus impactos y determinar si los objetivos y las metas están siendo alcanzadas. Será vital la incorporación de indicadores integrales que no estén concentrados únicamente en el análisis de estadísticas sobre reincidencia para medir la efectividad.

Incluir en el seguimiento y evaluación mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión institucional donde participen como veedoras las mujeres internas, sus familias, los comités por la defensa de los derechos, las organizaciones de la sociedad civil y otros espacios organizados.

### **Nivel de proyección: ampliando los alcances de la inclusión social**

Con el propósito de:

Proyectar la continuidad de los programas y servicios sociales de reinserción femenina a través de procesos establecidos con independencia del contexto punitivo-disciplinario, ampliando el uso de servicios fuera de la cárcel.

Conformar un sistema de asistencia post penitenciaria de doble dirección, dirigido a las internas y a la sociedad, que incluyera el acompañamiento, la promoción de programas y servicios disponibles en la comunidad (Martínez, 2006).

Direccionar la asistencia post-penitenciaria hacia la identificación y reducción de los factores de riesgo determinantes en los estados de vulnerabilidad a la privación de libertad y a la reincidencia.

Estimular la prevención social y garantizar la construcción de relaciones sociales más incluyentes y solidarias, así como la integración de proyectos personales y colectivos, con el fin último de articular el desarrollo humano sobre un acuerdo social equitativo de convivencia.

### **El papel de la comunidad en la reintegración**

Considerar la existencia de distintos espacios sociales comunitarios que contienen dentro de sí, un alto índice poblacional en constante entrada y salida de la cárcel, permite proyectar un cambio en sus roles dirigiéndolos hacia un proceso de reintegración con apoyo básicamente post-penitenciario.

La política pública deberá ejecutar programas que integren a la comunidad en la construcción de estrategias para (ONUDD, 2013):

- Mantener su compromiso de participación en todo el ciclo de la política pública.
- Visibilizar sus necesidades e inquietudes entorno a la prevención social y a la reincidencia.
- Crear espacios locales destinados a analizar el estado situacional de la población femenina vulnerable a la privación de libertad en sus comunidades, con lo cual se podría diseñar un conjunto de programas que aporten a la reinserción, reduciendo con efectividad los factores de riesgo.
- Acordar mecanismos de convivencia y relacionamiento consensuados en colectivo para el uso de sanciones comunitarias que incluyan algún otro tipo de supervisión que no sea la exclusión carcelaria.
- Establecer puentes de mediación para definir sanciones comunitarias basadas en la responsabilidad de las acciones propias y en la prevención social, señalando que, las conductas delictivas no sólo lesionan los intereses ajenos, sino, en mayor grado los intereses propios, es decir, perjudican la vida de quienes incurrir en ello, provocando conflicto.

### **El papel de la sociedad en la reintegración**

La sociedad tiene un papel protagónico en la ejecución de una política pública de reinserción femenina si se asume con seriedad y compromiso que el problema carcelario no es única responsabilidad de las y los técnicos y sus instituciones, sino que interpela la presencia de una conciencia colectiva y política, sobre las dinámicas sociales de convivencia y sus problemáticas. Por ende, es una situación que concierne a una diversidad de actores y espacios sociales.

La premisa:

La cuestión carcelaria se transforma en la fase de un proceso de conocimiento, así como de toma de conciencia política sobre la cuestión social. Sólo una sociedad que resuelva por lo menos en un cierto grado, los propios conflictos y que supere la violencia estructural, puede afrontar con éxito el problema de la violencia individual y del delito. Solo superando la violencia estructural de la sociedad se puede superar la violencia institucional de la cárcel. La cárcel puede transformarse en laboratorio de producción del saber; indispensable, por tanto, para la emancipación y el progreso social (Baratta, 1991, p. 87).

Ninguna institución pública, privado o educativa, ningún/a ciudadano/a, colectivo u organización de la sociedad civil debe ser ajeno/a a la realidad penitenciaria y a la defensa de los derechos humanos de la población en su conjunto y sin distinción (Baratta, 1991).

La institución carcelaria en el país debería ser una instancia que no contribuya tan solo al resguardo y la defensa de la seguridad ciudadana sino a la recomposición y restitución de los derechos de las personas cuya opción de vida se define entre la exclusión social y carcelaria. En un Estado de Derechos, el horizonte ético de la gestión institucional y de la política pública enfocada en la reintegración de las mujeres transgresoras de la ley, en principio, tendría que dirigir el proceso de reincorporación hacia los fines de un nuevo pacto social de convivencia basado en el acceso equitativo de las mujeres a los recursos materiales y sociales para no caer en la simple finalidad de readaptación a la sociedad, ya que es en este propósito donde los incentivos de rehabilitación se diluyen sin contemplar su trascendencia.

Mientras la cárcel continúe siendo vista como un modo de hacer justicia contra las y los delincuentes, aunque no exista en ella ningún carácter reparador ni para los agredidos ni para los agresores, los verdaderos temas de justicia social serán ocultos tras la venganza de hacer justicia mediante el aislamiento, recayendo en la criminalización de perfiles explotados, empobrecidos, violentados por razones de género, raza, clase, opción sexual u otros, incrementando la segregación y la violencia.

## CONCLUSIONES

1.-El Estado Ecuatoriano no garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos fundamentales correspondientes a la población reclusa, sobre todo en el caso de las mujeres presas, puesto que ha incumplido su responsabilidad en la construcción de una política pública de reinserción social con perspectiva de género. Los parámetros garantistas expuestos en la Constitución 2008, en los códigos, reglamentos y ejes estratégicos en materia de derechos y rehabilitación, no son aplicables porque, en la práctica, evidencian más bien su fuerte tradición punitiva fundamentada en el predominio del Derecho Penal Máximo, lo cual demuestra el distanciamiento existente entre la realidad que experimentan las internas y los principios que rigen tanto las normativas como los objetivos nacionales, colocando en tela de duda cuestiones de forma y fondo, pero sobre todo, el nivel de coherencia jurídica y el objetivo político de instituir un Estado Democrático de Derechos, Justicia y Buen Vivir.

2.-El Sistema Penal y de Rehabilitación funciona a partir de un modelo progresivo cuyas bases están determinadas por la peligrosidad del delincuente sobre quien se aplica un tratamiento técnico-administrativo, individualizado y condicional, mediado por relaciones burocráticas y claramente sostenido en el aislamiento carcelario, como única salida frente a los conflictos sociales. En la coyuntura actual, las políticas de seguridad y mano dura promulgadas se sustentan en la estrategia del miedo, del control político y la persecución, asimismo, se respaldan en prácticas autoritarias, criminalizadoras y represivas que violentan las libertades y los derechos ciudadanos, tendiendo al uso generalizado y no excepcional de la cárcel, por lo tanto, son medidas de control que convierten a este modelo penal, por sus características, en uno de los más severos debido a su incoherencia con los principios progresistas, humanos y de Buen Vivir.

3.-La categoría masculina y la visión androcéntrica son predominantes en el ejercicio jurídico penal, en la gestión penitenciaria y en el desenvolvimiento del proceso rehabilitador, en consecuencia, no se han logrado incorporar criterios de género que reconozcan las situaciones de vida de las mujeres privadas de libertad, sus particularidades socioeconómicas, culturales, afectivas y de clase, peor aún sus necesidades de reinserción en cuanto a servicios de atención diferenciada intra y post-carcelarios. Las mujeres son

invisibles para el Estado a pesar de que sobre ellas, el encierro causa una sobre criminalización, a diferencia de los hombres.

4.-Las propuestas de inclusión económica y social implementadas durante el período 2012-2013 para la rehabilitación de las mujeres privadas de libertad del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito demostraron ser poco eficaces y limitadas en el cumplimiento de su objetivo, no guardaban correspondencia con las principales necesidades de las internas ni contribuían en el desarrollo de capacidades humanas, destrezas, conocimientos integrales, empoderamiento, actoría social, organización y aprendizajes individuales y colectivos en la mayor parte de la población femenina ubicada en el lugar. Por tal razón, el mejoramiento en sus condiciones de vida y el ejercicio de sus derechos, no se veían expresados.

5.-Sólo el 30% de las mujeres internas (menos de la mitad), participaban anualmente en distintos tipos de actividad económica (ocasional, temporal o permanente) ejerciendo actividades laborales en condiciones de informalidad, explotación y abuso al ser consideradas por contratistas externos e internos, mano de obra barata, exponiéndose a trabajos precarios, inseguros y con poca paga. No recibían por su trabajo ni siquiera el salario básico, tampoco eran sujetas legales y en ningún caso percibían un seguro social.

6.- Se identificó que en el año lectivo 2012-2013 sólo 80 internas, es de decir, el 20% de la población total, estaban vinculadas a procesos de educación formal, dentro del porcentaje indicado las mujeres se encontraban inscritas tanto en la escuela, en el colegio o para cursar una carrera universitaria. Por otra parte, se determinó que en el Centro no existía un modelo curricular de educación básica y bachillerato diferenciado que incluyera una pedagogía andragógica metodológicamente acorde con la realidad educativa de las mujeres en estado de reclusión, de acuerdo a sus necesidades especiales de aprendizaje.

7.-En las iniciativas de capacitación fue evidente la repetición sistemática de estereotipos y roles asignados a las mujeres por la división sexual del trabajo, desde la sumisión, la victimización, la subvaloración y el desprestigio. Casi toda la propuesta de talleres para las internas estaba relacionada con actividades manuales (costura, bordado, tejido), así como con actividades técnicas y prácticas, demostrando poco interés por la formación en temas

sociales, de desarrollo humano y de emprendimientos, consecuentemente, el mayor porcentaje de internas durante el período 2012-2013 participó en talleres relacionados con actividades manuales y prácticas.

8.-Las iniciativas culturales y deportivas eran las únicas actividades en las cuales las mujeres, a pesar de la dureza de su realidad, se integraban con predisposición, como una forma de hacer llevadero el estado de encierro. El deporte y la recreación ayudaban a las internas a superar algunos conflictos, a fortalecer lazos de solidaridad y compañerismo, pero, en ningún caso podían invisibilizar la desatención, la despreocupación del Estado y el quemimportismo de varios funcionarios en el cumplimiento de sus roles y responsabilidades.

9.- Entre el año 2012 y 2013, el índice de deserción en los espacios de participación laboral, educativa, deportiva y socio-cultural aumentó considerablemente a causa del desconocimiento y la preocupación de las internas frente a la poca claridad sobre los cambios efectuados en la normativa correspondiente a los criterios de calificación para rebaja de penas. Este hecho, además de detener su involucramiento activo en las iniciativas, incrementó la desmotivación, la incertidumbre y los niveles de violencia.

10.-El Centro de Rehabilitación Femenino de Quito no contaba con una planificación estratégica sostenida que diera cuenta de las actividades de inclusión económica y social encaminadas hacia la reinserción de las mujeres privadas de libertad, tampoco existía un proceso de seguimiento y evaluación donde se incluyeran datos y registros organizados para relacionar la proyección de los objetivos con los resultados alcanzados en cuanto a participación, empoderamiento, organización y actorías generadas con las internas. A esto se sumaba el caos institucional representado por la poca responsabilidad en el cumplimiento de funciones (desde las instancias rectoras hasta las áreas técnicas), la constante rotación de personal sin el perfil requerido y la vigencia de un sistema de corrupción y privilegios para la definición de recompensas o castigos.

11.-Las mujeres de “El Inca” reconocieron la falta de apoyo comprometido para llevar a efecto un proceso reinsertador decente, integral y respetuoso frente a sus necesidades cotidianas, en tanto, los funcionarios públicos dijeron que las internas no aprovechaban las

oportunidades que se les da, a causa del facilismo, los vicios y las desmotivaciones, perpetuando en estos términos una visión estereotipada y peyorativa que relacionaba directamente la voluntad de ellas con sus avances en la rehabilitación, sin contar con las garantías que el Estado debía asumir en este sentido.

12.-La convivencia en el espacio carcelario sucedía entre las diferencias de clase, las relaciones de poder y las preferencias, sin embargo, las mujeres habían aprendido a establecer acuerdos, reglas y compromisos para solucionar problemáticas de interés común, los afectos, el compañerismo y el apoyo mutuo marcaban acercamientos que permitían la superación de conflictos y actitudes violentas. La organización en el espacio del Comité era una apuesta colectiva que buscaba mantener la unión para visibilizar demandas, defender derechos y conseguir mejoras en bienestar de todas, constituyéndose en una importante estrategia organizativa de sobrevivencia, autogestión y posicionamiento.

13.-Se propone que, el accionar de la gestión pública en materia de reinserción social incorpore una mirada sensible al género para garantizar los derechos humanos de las mujeres reclusas, evitando todas las formas de violencia sobre sus vidas, así como la ruptura en los ciclos de cuidado. Es necesario que se fortalezcan los mecanismos de exigibilidad hacia el Estado, que se active la participación como un proceso social, ciudadano, plural y político al que las mujeres se incorporen mediante espacios decisorios y no solo consultivos, en todo el ciclo de la política pública y que puedan contemplarse alternativas de sanción no privativas en casos como el micro tráfico o trabajo de “mulas”, entendiendo que el 80% de la población penitenciaria femenina ingresa a la cárcel por este delito y tiene a su cargo el cuidado de hijas, hijos u otros familiares, extendiéndose con el encierro la cadena de criminalización.

14.-Es imprescindible la generación de servicios globales de reinserción para atender los requerimientos básicos de las internas en la cárcel: con la atención integral en salud, la implementación de un régimen alimenticio equilibrado y saludable, con apoyo legal, la puesta en marcha de propuestas socio-culturales, educativas y laborales diferenciadas y, la adecuación de espacios habitables. Fuera de la cárcel será elemental extender los servicios y programas de atención completa para asegurar el acceso a trabajo digno, educación, salud y vivienda, así como la pronta restitución de vínculos familiares y sociales.

15.-Será conveniente la conformación de una plataforma multisectorial e interinstitucional que pudiese trabajar en redes de colaboración con gobiernos locales, juntas parroquiales y organizaciones sociales, barriales, comunitarias o locales para territorializar iniciativas de inclusión y prevención de la reincidencia, reduciendo factores de riesgo, fortaleciendo la organización de las mujeres, la participación, las redes de apoyo solidario, la construcción de nuevos acuerdos de convivencia social y la vinculación de los ejes de la política con los instrumentos de planificación y los objetivos políticos nacionales para el Buen Vivir.

16.-Es preciso contribuir en la producción de un debate público ampliado concerniente a la situación penitenciaria en el país, sobre el estado particular de las mujeres y en referencia a los discursos forjados alrededor de la delincuencia y la seguridad. La problematización de sus dimensiones permitirá el desarrollo de una conciencia social crítica que facilite el diálogo político entre la cárcel y la sociedad, la recomposición mutua también como un acto político de posicionamiento de cara a la exclusión histórica y la búsqueda de soluciones colectivas frente a los conflictos estructurales, ubicando a las prácticas inclusivas para el ejercicio de derechos como mecanismos claves en las estrategias de prevención del delito y la seguridad pública.

17.-Los resultados obtenidos en esta investigación cuestionaron algunos elementos vinculados a la posibilidad real de instituir o no el Estado de Derechos, Justicia y Buen Vivir en el momento político actual y, dentro de esto, el rol y el papel de las mujeres privadas de libertad en la gestión pública y sus políticas, extendiendo así la discusión hacia distintos temas de carácter económico, social y político que determinan la exclusión de las mujeres en el espacio público y privado. De tal forma que, la apertura en este debate podrá contribuir al emprendimiento de nuevos aportes.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Antony, C. (2007). Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina. En *Revista Nueva Sociedad*, (208), p.p. 73-85. Recuperado el 20 de marzo, 2012 de [http://www.nuso.org/upload/articulos/3418\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3418_1.pdf)
- Bañón, R. & Carrillo, E. (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial S. A. Recuperado el 24 de octubre, 2013 de <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/la%20nueva%20administracion%20publica.pdf>
- Baratta, A. (1991). ¿Resocialización o control social? Por un concepto crítico de reintegración social del condenado. En O. Cárdenas (Ed.) *El sistema penitenciario entre el temor y la esperanza*, p.p. 71-89. Irapuato, México: Orlando Cárdenas Editor S.A.
- Burbano, H. (2011). *Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos en el Ecuador: El Derecho Penal en un Estado Garantista, un "deber ser" del nuevo Código Orgánico Integral Penal* en boletines electrónicos de INREDH Ecuador. Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. Recuperado el 15 de agosto, 2013 de [http://www.inredh.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=548:seguridad-ciudadana-y-derechos-humanos-en-el-ecuador-el-derechos-penal-en-un-estado-garantista-un-qdeber-serqdel-nuevo-codigo-organico-integral-penal-&catid=73:ddhh-ecuador](http://www.inredh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=548:seguridad-ciudadana-y-derechos-humanos-en-el-ecuador-el-derechos-penal-en-un-estado-garantista-un-qdeber-serqdel-nuevo-codigo-organico-integral-penal-&catid=73:ddhh-ecuador)
- Carranza, E. (2012). Situación Penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? En *Anuario de Derechos Humanos 2012*. Recuperado el 7 de febrero, 2013 de <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/20551/21723>
- Carrión, F. (2007) ¿Por qué todos los caminos conducen a la miseria del panóptico? En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Programa de Estudios de la

Ciudad de FLACSO sede Ecuador, (1), p.p. 5-9. Recuperado el 12 de febrero, 2012 de <http://www.flacsoandes.org/reporte/bitstream/10469/81/1/02.%20Editorial.%20%C2%BFPor%20qu%C3%A9%20todos%20los%20caminos%20conducen...%20Fernando%20Carri%C3%B3n.pdf>

Castillo, C. (2007). *El trabajo como mecanismo para la rehabilitación y desarrollo de las internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito*. (Tesis de maestría en seguridad y desarrollo). Instituto de Altos Estudios Nacionales. XXXIV Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo. Ecuador. Recuperado el 21 de mayo, 2013 de <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/138/1/IAEN.%2028.pdf>

CEDHU. (2011). *Informe sobre la situación Penitenciaria en el Ecuador*. Quito.

Recuperado el 4 de enero, 2013 de

[file:///C:/Users/Personal/Downloads/INFORME\\_SISTEMA\\_PENITENCIARIO-2011-ECU.pdf](file:///C:/Users/Personal/Downloads/INFORME_SISTEMA_PENITENCIARIO-2011-ECU.pdf)

Dávalos, P. (2014). *Crimen y Castigo: El Código Penal de Alianza País* en boletines electrónicos de INREDH Ecuador. Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. Recuperado el 18 de mayo, 2014 de

[http://www.inredh.org/archivos/pdf/codigo\\_penal\\_pablo\\_davalos.pdf](http://www.inredh.org/archivos/pdf/codigo_penal_pablo_davalos.pdf)

De la Barreda, L. (1991). Abolir la prisión: un canto de sirenas. En O. Cárdenas (Ed.) *El sistema penitenciario entre el temor y la esperanza*, p.p. 143-155. Irapuato, México: Orlando Cárdenas Editor S.A.

Del Olmo, R. (1998). *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*.

Publicación de Seminario. PNUD, Comisión Andina de Juristas, Fundación José Félix Ribas. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios. Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2009). *Marco conceptual y metodológico para la formulación de políticas públicas en el sector desarrollo económico*. Subdirección de seguimiento y evaluación. Recuperado el 20 de marzo, 2013 de

[file:///C:/Users/Personal/Downloads/docformulacionpoliticaspUBLICAS%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Personal/Downloads/docformulacionpoliticaspUBLICAS%20(3).pdf)

El Comercio. (2013, Diciembre, 03). *La población carcelaria del país subió en los últimos dos años*. Redacción Seguridad y Justicia. ElComercio.com. Recuperado el 27 de diciembre, 2013 de

[http://www.elcomercio.com/seguridad/Guayaquil-carcel-Penitenciaria-La\\_Roca\\_0\\_1040896003.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/Guayaquil-carcel-Penitenciaria-La_Roca_0_1040896003.html)

Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores Argentina S. A. Recuperado el 15 de mayo de 2011, de <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/592.pdf>

García, R. (2013). Carne de Presidio. En: *Revista electrónica PLAN V*. Investigación. (18 de octubre de 2013). Recuperado el 19 de mayo, 2014 de

<http://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/carne-presidio/pagina/0/2>

Granados, M. (1991). El sistema penitenciario entre el temor y la esperanza. La respuesta posible. La democratización como brújula para la búsqueda y el establecimiento de un modelo alternativo. En O. Cárdenas (Ed.) *El sistema penitenciario entre el temor y la esperanza*, p.p. 1-42. Irapuato, México: Orlando Cárdenas Editor S.A.

Jarrín, C. (2005). *Metodología andragógica aplicada en el proceso de aprendizaje del “curso complementario de licenciatura en enfermería” y propuesta de guía*. (Tesis de maestría en educación superior). Convenio Interinstitucional Universidad Central del

Ecuador-Universidad Estatal de Milagro. Programa de Maestría en Educación

Superior. Recuperado el 2 de julio, 2013 de

<http://repositorio.unemi.edu.ec/bitstream/123456789/1578/1/METODOLOGIA%20ANDRAGOGICA.pdf>

Martínez, F. (2006). *Volver a Confiar. Guía de Apoyo Post Penitenciario.*

Colección Materiales de Capacitación. (2). Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC). Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile. Recuperado el 18 de diciembre, 2013 de [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/mc\\_03\\_volveraconfiar.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/mc_03_volveraconfiar.pdf)

Martínez, L. (2007). *La observación y el diario de campo en la definición de un tema de investigación.* Recuperado el 5 de febrero, 2014 de

[http://www.ulibertadores.edu.co:8089/recursos\\_user/documentos/editores/7118/9%20La%20observaci%F3n%20y%20el%20diario%20de%20Campo%20en%20la%20Definici%F3n%20de%20un%20Tema%20de%20Investigaci%F3n.pdf](http://www.ulibertadores.edu.co:8089/recursos_user/documentos/editores/7118/9%20La%20observaci%F3n%20y%20el%20diario%20de%20Campo%20en%20la%20Definici%F3n%20de%20un%20Tema%20de%20Investigaci%F3n.pdf)

MINISTERIO DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y CULTOS. (s/f). *El Ministerio: Ejes Estratégicos.* Recuperado el 5 agosto, 2013 de

<http://www.justicia.gob.ec/el-ministerio/>

MINISTERIO DE JUSTICIA, DERECHOS HUMANOS Y CULTOS. (s/f). Una nueva rehabilitación social. Nuevo modelo de gestión. En biblioteca, *Revista Justicia & Derechos* (s/r). Recuperado el 5 de agosto, 2013 de

<http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Una-Nueva-Rehabilitacion-Social.pdf>

Morais, M. (2010). *Hacia una Agenda Alternativa para la Exigibilidad de los Derechos Humanos de la Población Reclusa.* Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Observatorio Venezolano de Prisiones. Caracas, Venezuela.

Recuperado el 10 de agosto, 2013 de

<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/08808.pdf>

Núñez, V. (2006). La crisis del sistema penitenciario en Ecuador (Tema Central). En:

*Ciudad Segura*. Programa de Estudios de la Ciudad, Quito: FLACSO sede Ecuador,

(n.01, enero 2006) pp. 4-9. Recuperado el 20 de mayo, 2014 de

<http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/2356/1/04.%20La%20crisis%20del%20sistema%20penitenciario%20en%20el%20Ecuador.%20Jorge%20Nu%C3%B1ez.pdf>

Olate, M. (2007). Editorial: Políticas e Instrumentos de Reinserción Social. Introducción.

En *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*. (11). Ministerio de Justicia.

Gendarmería de Chile. Dirección Técnica. Chile: Autor. Recuperado el 18 de

diciembre, 2013 de

[http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/reinsercion/revista\\_unicrim\\_n11.pdf](http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/reinsercion/revista_unicrim_n11.pdf)

ONUDD, (2013). *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la*

*Reintegración Social de Delincuentes*. Serie de Guías de Justicia Penal. Oficina de las

Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Naciones Unidas. Nueva York.

Recuperado el 18 de diciembre, 2013 de

[http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison\\_reform/UNODC\\_SocialReintegration\\_ESP\\_LR\\_final\\_online\\_version.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison_reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf)

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del

análisis de políticas públicas. México: FLACSO. Recuperado el 12 de julio, 2014 de

[http://books.google.com.ec/books?id=4j\\_3k3eCwHUC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbg\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.ec/books?id=4j_3k3eCwHUC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

Pérez, J. (2000). *La construcción social de la realidad carcelaria. Los alcances de la*

*organización informal en cinco cárceles latinoamericanas (Perú, Chile, Argentina,*

- Brasil y Bolivia*). Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado el 5 de febrero, 2014 de [http://books.google.com.ec/books/about/La\\_construcci%C3%B3n\\_social\\_de\\_la\\_realidad\\_c.html?id=JzLJTxB3n\\_social\\_de\\_la\\_realidad\\_c.html&redir\\_esc=y](http://books.google.com.ec/books/about/La_construcci%C3%B3n_social_de_la_realidad_c.html?id=JzLJTxB3n_social_de_la_realidad_c.html?id=JzLJTxB3n_social_de_la_realidad_c.html&redir_esc=y)
- Pontón, J. & Torres, A. (2007). Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas. En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador, (1), p.p. 55-73. Recuperado el 12 de febrero, 2012, de <http://www.flacso.org.ec/docs/urvio1.pdf>
- Plan Nacional para el Buen Vivir (2013-2017). SENPLADES, 2013. Quito, Ecuador. Recuperado el 3 de diciembre, 2013 de <http://documentos.senplades.gob.ec/Plan%20Nacional%20Buen%20Vivir%202013-2017.pdf>
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México. Universidad de la Sabana. Chía, Colombia. En *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, 21 (016), p.p. 135-156. Recuperado el 21 de marzo, 2013 de [file:///C:/Users/Personal/Downloads/1379-5586-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Personal/Downloads/1379-5586-1-PB%20(2).pdf)
- Rojas, L. & Hernández, H. (2011). “Análisis del discurso resocializador de la pena privativa de libertad: Centro de Atención Institucional Cartago”. (Tesis de licenciatura en derecho). Sede Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica. Costa Rica. Recuperado el 8 de agosto, 2012 de [http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t11-analisis\\_del\\_discurso\\_resocializador\\_de\\_la\\_pena\\_privativa\\_de\\_libertad\\_centro\\_de\\_atencion\\_institucional\\_cartago.pdf](http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t11-analisis_del_discurso_resocializador_de_la_pena_privativa_de_libertad_centro_de_atencion_institucional_cartago.pdf)

SENPLADES. (2011). *Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales*.

Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas. Quito, Ecuador.

Solís, L., de Buen, N. & Ley, S. (2013). *La cárcel en México: ¿Para qué?* México Evalúa,

Centro de Análisis de Políticas Públicas. Recuperado el 15 de agosto, 2013 de

[http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA\\_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf)

Torres, A. (2005). *Informe de investigación-El encierro femenino en Ecuador: La*

*persistencia del modelo conventual en un contexto de debilidad institucional*. Programa

de Estudios de la Ciudad FLACSO- Ecuador, Municipio del Distrito Metropolitano de

Quito, Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Fundación ESQUEL. Quito.

Recuperado el 7 de febrero, 2013 de

<http://www.flacso.org.ec/docs/El%20encierro%20femenino%20en%20el%20Ecuador%20-%20Andreina%20Torres.pdf?q=encierro>

Vargas, I. (2012). La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos.

En *Revista Electrónica Calidad en la Educación Superior*. Programa de

Autoevaluación Académica. Universidad Estatal a Distancia. Centro de Investigación y

Docencia en Educación. Universidad Nacional, Costa Rica. 3 (1), 119-139. Recuperado

el 5 de febrero, 2014 de <file:///C:/Users/Personal/Downloads/94-346-1-SM.pdf>

Villagra, C. (2008). Reinserción: Lecciones para una política pública. En *Revista Debates*

*Penitenciarios*, (6). Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile.

Recuperado el 20 de abril, 2012 de

[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates\\_penitenciarios\\_06.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_06.pdf)

## **BIBLIOGRAFÍA JURÍDICA**

Código Orgánico Integral Penal (COIP). (1971). Registro Oficial, suplemento 147 del 22 de enero de 1971. Última modificación: 15 de febrero de 2012.

Código Orgánico Integral Penal (COIP). (2014). Registro Oficial, suplemento 180 del 10 de febrero de 2014.

Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social (2006). Registro Oficial, Suplemento 399 del 17 de noviembre de 2006. Última modificación: 24 de abril de 2009.

Código de Procedimiento Penal (2000): Registro Oficial, Suplemento 360 del 13 de enero de 2000. Última modificación: 29 de marzo de 2010.

Constitución Política de la República del Ecuador. (2008). Publicación oficial de la Asamblea Nacional Constituyente. Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI). (2011). R. O. 2SP 417, 31 de marzo de 2011.

Reglamento para Concesión de Rebaja de Penas por Sistema de Méritos (2008). Registro Oficial N° 434 del 26 de septiembre de 2008. Última modificación: 20 de septiembre de 2010.

## ENTREVISTADOS

Ávila, R. Abogado y Doctor en Jurisprudencia. Coordinador del Programa de Maestría y Especialización Superior en Derecho Penal en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E). (2014). *Análisis sobre los enfoques dispuestos en el Marco Jurídico Penal Ecuatoriano y elementos de política pública para la reinserción de las mujeres privadas de libertad*. (Entrevista personal). Quito, Ecuador. (Febrero de 2014).

Coba, Lis. Investigadora social y Colaboradora. Colectivo Mujeres de Frente. (2013). *Análisis sobre la situación de las mujeres privadas de libertad y aportes para el diseño de una política pública de reinserción con enfoque de género. Posturas desde la experiencia organizativa*. (Entrevista personal). Quito, Ecuador. (Julio de 2013).

Santillana, A. Investigadora Social y Docente Universitaria. Escuela de Sociología. Universidad Central del Ecuador. (2013). *Análisis sobre la situación de las mujeres privadas de libertad y aportes para el diseño de una política pública de reinserción con enfoque de género. Posturas desde la academia*. (Entrevista personal). Quito, Ecuador. (Diciembre de 2013).