

# REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XXXIII CURSO SUPERIOR DE SEGURIDAD NACIONAL Y  
DESARROLLO



VIABILIDAD DE LA TERCERIZACIÓN DE SERVICIOS: MÉDICO,  
ODONTOLÓGICO, TRABAJO SOCIAL, PSICOLÓGICO,  
ALIMENTACIÓN, LABORAL, Y, SEGURIDAD Y  
VIGILANCIA DEL CENTRO DE  
REHABILITACIÓN FEMENINO  
DE QUITO, 2006 – 2010

Tesis presentada como requisito para optar al Título  
de Máster en Seguridad y Desarrollo

Autor: Roller Montenegro Muñoz

Asesor: Econ. Carlos Rhon Patiño

Quito, julio 2006

## **DEDICATORIA**

Este trabajo de investigación está dedicado con especial cariño a mi madre, Emma Muñoz; a mi cónyuge, Mónica Yeroji; a mis hijos, Andrea y Gabriel; a mis hermanos, Gonzalo, Teresa, Norma, Edwin y Soraya, quienes supieron guiarme moral y espiritualmente, sobre todo darme la fuerza para la culminación de esta etapa.

**Roller Montenegro Muñoz**

## **AGRADECIMIENTO**

Al creador, por darme la salud y vida para cumplir este anhelo profesional.

Al Ministerio de Gobierno, por haber auspiciado mi participación en el curso.

Al Instituto de Altos Estudios Nacionales, Facultad de Seguridad y Desarrollo, por formar líderes que sirvan a las instituciones del Estado.

A cada uno de los profesores y conferencistas que compartieron sus conocimientos.

De manera muy especial al Econ. Carlos Rhon, quien con sus conocimientos y paciencia supo guiar a puerto seguro esta investigación.

A todos, quienes de alguna manera intervinieron en la elaboración de este trabajo, de manera especial a los funcionarios y servidores de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, por haber dado las facilidades para la ejecución de este trabajo; y, a la Econ. Magdalena Villacreses, por la orientación prestada en el desarrollo de la investigación.

**Roller Montenegro Muñoz**

## INDICE GENERAL

CONTENIDO	Pág.
LISTA DE CUADROS	vi
LISTAS DE TABLAS	vii
RESUMEN	viii
INTRODUCCIÓN	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b><i>Aspectos Normativos</i></b>	2
Constitución Política de la República del Ecuador,	2
Código de Procedimiento Penal	4
Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social	6
Ley de Contratación Pública y Reglamento Sustitutivo	10
Ley de Presupuesto del Sector Público y Reglamento	16
Reglamento Orgánico Funcional de la DNRS	23
Normas de Restricción del Gasto Público	29
Normas en la prestación de servicios de Intermediación Laboral	30
Legislación sobre la rehabilitación social en el Ecuador	34
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b><i>Componentes del Análisis</i></b>	36
Breve historia sobre la Rehabilitación Social en el Ecuador	36
Creación del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito	38
Distribución Física de la Institución	41
Vivienda de las internas	42
Problemas originados en la Administración Pública de los C.P	45
Referencia sobre la Administración Privada Penitenciaria de otros países	52
Modelos de Administración Privada	58
La nueva experiencia norteamericana	63
La Tercerización	66
Misión de la tercerización	68
Importancia de la tercerización	68
Aspectos positivos y negativos de la tercerización	70
Requerimientos para la tercerización	73
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b><i>Análisis situacional del Centro de Rehabilitación Femenino</i></b>	75
Apreciación situacional del Centro de Rehabilitación Femenino	75
Datos Estadísticos sobre los Centros de Rehabilitación Social en el Ecuador	81
Datos Estadísticas sobre el Centro de Rehabilitación Femenino de Quito	91
Breve estudio sobre los problemas que afectan a las internas	101
Condición situacional de los servicios	106
Distribución del presupuesto en el Centro de Rehabilitación	113

**CAPÍTULO IV*****Propuesta de Tercerización***

Ventajas y desventajas de la tercerización de los servicios en el CRSFQ	120
Ventajas	121
Desventajas	126
Información de los costos de servicios de tercerización propuestos	130
Empresas de Seguridad y Vigilancia	131
Empresas que brindan servicios de alimentación	136
Ofertas de precios de los servicios	139
Empresas analizadas y seleccionadas	144
Análisis comparativo de costos de tercerización de los servicios en el CRSF	147
Posibilidades de que la tercerización sea aceptada en otros Centros	150
Posibilidades de que la tercerización sea aceptada en la legislación	152

**CAPÍTULO V*****Conclusiones y Recomendaciones***

Conclusiones	155
Recomendaciones	160
Bibliografía	166
Autorización	169

## LISTA DE CUADROS

<b>CUADRO</b>	<b>Pág.</b>
Cuadro 1: Población Penitenciaria por regiones	82
Cuadro 2: Centros Penitenciarios por Regiones	83
Cuadro 3: Población Penitenciaria por región y género	84
Cuadro 4: Número de provincias donde funcionan los CRS	85
Cuadro 5: Población Penitenciaria de la Costa por género	86
Cuadro 6: Población Penitenciaria de la Sierra por género	87
Cuadro 7: Población Penitenciaria del Oriente por género	88
Cuadro 8: Crecimiento anual de la Población Penitenciaria	89
Cuadro 9: Población de internas según ingresos y egresos	91
Cuadro 10: Población de internas según situación legal	92
Cuadro 11: Población de internas según delitos	93
Cuadro 12: Población internas según nivel de instrucción	94
Cuadro 13: Población de internas según estado civil	95
Cuadro 14: Población de internas según edad	96
Cuadro 15: Población internas según ocupación actual	97
Cuadro 16: Población internas según si están ocupadas	98
Cuadro 17: Población internas según país de origen	99
Cuadro 18: Población internas según indicadores físicos	100
Cuadro 19: Incremento presupuestario del Sistema Penitenciario	114
Cuadro 20: Gastos del Sistema Penitenciario	115
Cuadro 21: Composición del Gasto del Sistema Penitenciario	117
Cuadro 22: Servicios que prestan las empresas de Seguridad	135
Cuadro 23: Servicios que prestan las empresas de Catering	138
Cuadro 24: Resumen costos servicios Empresas de Seguridad	141
Cuadro 25: Costos de Alimentación	142
Cuadro 26: Costos de Alimentación	143
Cuadro 27: Resumen costos de Alimentación	144
Cuadro 28: Ventajas y Desventajas Empresas de Seguridad	146
Cuadro 29: Ventajas y Desventajas Empresas de Catering	147
Cuadro 30: Costo anual contratación servicios tercerizados	148
Cuadro 31: Costo anual servicios a tercerizar	149

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRAFICOS</b>	<b>Pág.</b>
Grafico No. 1: Distribución de internos por Región	82
Grafico No. 2: Distribución Centros Penitenciarios por regiones	83
Grafico No, 3: Distribución de la Población por región y género	84
Grafico No. 4: # de provincias por región donde funcionan los CRS	85
Grafico No. 5: Población Penitenciaria de la Costa por género	86
Grafico No. 6: Población Penitenciaria de la Sierra por género	87
Grafico No. 7: Población Penitenciaria del Oriente por género	88
Grafico No. 8: Crecimiento de la Población Penitenciaria	90
Grafico No. 9: Población de internas según ingresos y egresos	91
Grafico No. 10: Población de internas según situación legal	92
Grafico No, 11: Población de internas según delitos	93
Grafico No. 12: Población internas según nivel de instrucción	94
Grafico No. 13: Población de internas según estado civil	95
Grafico No. 14: Población de internas según edad	96
Grafico No. 15: Población internas según ocupación actual	97
Grafico No. 16: Población de internas según si están ocupadas	98
Grafico No. 17: Población internas según país de origen	99
Grafico No. 18: Población internas según indicadores físicos	100
Grafico No. 19: Incremento presupuestario del Sistema Penitenciario	115
Grafico No. 20: Gastos del Sistema Penitenciario	116
Grafico No. 21: Composición del Gasto del Sistema Penitenciario	117

## RESUMEN EJECUTIVO

Hasta la última década del siglo pasado, no se había planteado ni siquiera por los sectores más liberales la posibilidad de que pudiera el sector privado participar con las responsabilidades en el área carcelaria. Las primeras alusiones a esa opción comienzan a registrarse en los primeros años de este siglo debido a la situación de hacinamiento que padecen la mayoría de los centros carcelarios.

Unos de los problemas más graves que atraviesa la administración pública de los centros penitenciarios en el país, es el ocasionado por la desatención política, desde hace varios años los gobiernos de turno han sido indiferentes con los problemas del sistema penitenciario, no han enfrentado con propuestas los inconvenientes existentes en dicho sector.

Existen numerosos y serios problemas en el interior del sistema penitenciario, los cuales en gran parte derivan, primero en los retrasos de justicia penal, lo que conduce a la sobrepoblación en las cárceles y segundo el inadecuado suministro de los recursos para suplir las necesidades básicas. Por estas razones, requerimientos como una adecuada infraestructura, higiene, alimentación y acceso a atención médica no son siempre proporcionados y no se cumple el compromiso que proclama el sistema.

En este contexto, el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, no es ajeno a esta realidad, el número de internas exceden su



capacidad física, lo que agrava las condiciones de las mismas y la pretendida rehabilitación.

El diagnóstico efectuado al Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, evidencia la necesidad de un cambio técnico, administrativo; y, ante todo político ya que se debe mover las bases mismas de un sistema que ha demostrado ineptitud y falta de compromiso social.

En estas circunstancias, la presente investigación pretende buscar mejoras en los servicios que reciben las internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, con el objeto de que este cambio induzca a las mismas a rehabilitarse a fin de que el día de su libertad vuelvan a ser las ciudadanas que la sociedad y su familia esperan.

A fin de cumplir con los objetivos planteados en este trabajo de investigación, se lo ha dividido en los siguientes capítulos:

En el primer capítulo, se efectúa un análisis de la normativa legal, mismas que regulan los deberes y derechos de los ciudadanos y que orientan el desarrollo de la seguridad de la población e instituciones.

En el segundo capítulo, se realiza el análisis de los componentes de la investigación como son: los antecedentes sobre la rehabilitación social en el Ecuador; referencias extranjeras sobre la tercerización de los servicios penitenciarios; la tercerización como herramienta administrativa, sus elementos y procesos que permitan evaluar la eficacia de su aplicación.

El tercer capítulo, consta de una apreciación del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito y a través de datos estadísticos

se logra evaluar las condiciones por los que atraviesa en los actuales momentos.

En el cuarto capítulo se realiza la propuesta de la investigación, en la cual se establece las ventajas y desventajas de la tercerización como herramienta administrativa para mejorar y optimizar los servicios que se podrían prestar en el Centro de Rehabilitación.

Finalmente en el quinto capítulo, se establece las conclusiones y recomendaciones correspondientes a la presente investigación.



## INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos se han producido reclamos en los centros más poblados de Rehabilitación Social de Ecuador, uno de ellos es el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito. Las desacertadas políticas implementadas por los directivos y la falta de efectividad en las tareas desempeñadas por los mandos medios, han provocado que los problemas de la población carcelaria se agudicen, a tal punto que las reacciones sobrepasen las exigencias verbales y tomen otras reacciones violentas liderados unas veces por las internas, guías penitenciarios e incluso por los mismos empleados. Las soluciones han sido momentáneas y cada vez aparecen nuevos escenarios para un nuevo reclamo y por ende un nuevo paro.

Las estadísticas muestran que la población carcelaria va en aumento y en proporción similar sus problemas. Lo mencionado conduce a buscar alternativas que permitan mejorar las condiciones de vida en las que tienen que subsistir las internas.

La presente investigación pretende buscar mejoras en los diferentes servicios que reciben las internas del Centro de Rehabilitación Femenino de Quito, y se ha pensado en la tercerización de servicios como herramienta administrativa que propone la reducción del número de niveles jerárquicos, reduciendo de esta manera el número de cargos y agilizando la toma de decisiones. Este proceso permite una alternativa para que la institución se torne más rápida permitiendo el flujo de decisiones oportunas, mejorando la calidad de sus servicios y en muchos casos reduciendo el nivel de gastos.

## **CAPÍTULO I**

### **ASPECTOS NORMATIVOS**

Todo Estado establece leyes que regulan los deberes y derechos de los ciudadanos, así como de las entidades públicas y privadas, fundamentadas básicamente en la idiosincrasia, grado de madurez política y social de los estados; en este aspecto en Ecuador se han dictado leyes, que obedecen a la dinámica social, unas perduran otras han sido modificadas, existen leyes que se orientan al desarrollo, a la seguridad de la población e instituciones y también leyes que castigan lo que se establece como no permitido.

En el sentido expuesto anteriormente, a continuación se citan las normas que regulan el tema de investigación; se da inicio con la que se considera la más importante:

#### **1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

La legislación ecuatoriana contempla aspectos relacionados al sistema penitenciario, es así que en la Carta Magna en el Capítulo IV, dispone lo siguiente:

##### **“DEL RÉGIMEN PENITENCIARIO”**

*“Art. 208.- El sistema penal y el internamiento tendrán como finalidad la educación del sentenciado y su capacitación para el*

*trabajo, a fin de obtener su rehabilitación que le permita una adecuada reincorporación social.*

*Los centros de detención contarán con los recursos materiales y las instalaciones adecuadas para atender la salud física y psíquica de los internos. Estarán administrados por instituciones estatales o privadas sin fines de lucro, supervigiladas por el Estado.*

*Los procesados o indiciados en juicio penal que se hallen privados de su libertad, permanecerán en centros de detención provisional.*

*Únicamente las personas declaradas culpables y sancionadas con penas de privación de la libertad, mediante sentencia condenatoria ejecutoriada, permanecerán internas en los centros de rehabilitación social.*

*Ninguna persona condenada por delitos comunes cumplirá la pena fuera de los centros de rehabilitación social del Estado”.<sup>1</sup>*

Según lo que expresa el artículo citado anteriormente, se puede apreciar que el sistema penitenciario ecuatoriano no cumple con la finalidad de educar y capacitar a los detenidos para que luego de obtener su libertad adquieran un comportamiento adecuado que les permitan reinsertarse a la sociedad y realizar alguna labor para que lleven una vida común; puesto que el Estado no dispone de recursos necesarios para facilitar su rehabilitación.

Los Centros de Rehabilitación en Ecuador tiene dos funciones: la disuasión, para inducir a no cometer delitos y la rehabilitación y reinsersión de presos a la sociedad. Sin embargo, lastimosamente en nuestra sociedad, la cárcel perfecciona y reproduce la violencia como capital social negativo bajo la llamada “universidad del delito”. La reincidencia y la nula reinsersión lo confirman. En resumen, los Centros de Rehabilitación no cumplen su función y el trato que reciben las personas reclusas es contrario a los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Art. 208, Quito-Ecuador

## 2. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

Regula el procedimiento del debido proceso y penas que deben ser aplicadas a las personas que en el territorio ecuatoriano hayan transgredido la ley; para la presente investigación se citan los artículos siguientes:

*“Art. 53.- (Sustituido por el Art. 2 de la Ley 2001-47, R.O. 422, 28-IX-2001).- La reclusión mayor, que se cumplirá en los Centros de Rehabilitación Social del Estado, se divide en:*

- a) Ordinaria de cuatro a ocho años y, de ocho a doce años;*
- b) Extraordinaria de doce a dieciséis años; y,*
- c) Especial de dieciséis a veinticinco años”.*

Es decir los sentenciados de manera obligatoria deben cumplir la condena que se les imponga en un Centro de Rehabilitación del Estado, es el caso del Centro de Rehabilitación Femenino Quito, en el cual las sentenciadas cumplen la reclusión impuesta por los jueces competentes.

*“Art. 54.- La reclusión menor, que se cumplirá en los establecimientos precitados, se divide en ordinaria de tres a seis años y de seis a nueve años, y en extraordinaria de nueve a doce años.*

*Los condenados a reclusión menor estarán también sometidos a trabajos de reeducación o a trabajos en talleres comunes; y sólo se les hará trabajar fuera del establecimiento al organizarse colonias penales agrícolas, y no se les aislará, a no ser por castigos reglamentarios, que no podrán pasar de ocho días.”*

El marco legal que rige el cumplimiento de la condena es definitivamente muy rígido, muy duro, ajeno a nuestra idiosincrasia, a nuestra realidad nacional, con penas extremadamente duras; pues existe la acumulación de penas, con condenas que llegan hasta 35 años. Además, la justicia es muy lenta y ha autoprotegido su lentitud generando

figuras anticonstitucionales como la detención en firme. Los procesos tienen una cantidad de obstáculos, de apelaciones, de recursos de corte legal que tienden a demorar el proceso.

*“Hay una cantidad de apelaciones que todavía subsisten innecesariamente en el Sistema Procesal Penal. Existe lentitud inclusive de la propia Corte Suprema de Justicia que se demora dos, tres, cuatro años en absolver los recursos de casación; éstos constituyen la facultad que tienen los reos de que se reforme a su favor una sentencia judicial. La mayoría de internos ejercita este recurso, pero no les sirve de mucho porque el momento en que va a salir resuelto este recurso, incluso favorablemente a ellos, ya están en libertad. A veces más rápido cumplen la condena antes de que se resuelva el recurso que han interpuesto. Ese es el contexto general del asunto legal que en materia penitenciaria nos tiene rezagados. El sistema penitenciario está derramado desde hace un buen rato, con una infraestructura que tiene cabida para 7.000 internos y tenemos 12.000, siempre con tendencia a elevarse. Entonces ya tenemos un déficit de 5000 personas, lo cual se transforma en un hacinamiento terrible”.<sup>2</sup>*

La legislación penal se ha endurecido, ahora los presos permanecen mucho más tiempo en los Centros de Rehabilitación Social. Ya no salen con la frecuencia con que salían antes, con el 2x1, con el año jubilar. Al tiempo que subieron las condenas bajaron los beneficios penitenciarios, lo cual hace que en verdad los presos permanezcan mucho más tiempo y sea mayor el número de los que ingresan que de los que salen. Esto provoca hacinamiento, al haber hacinamiento se restan espacios para talleres, para centros educativos, que son medios que sirven para rehabilitar psicológica y físicamente al reo, y darle una alternativa a su quehacer delictivo para cuando salga.

---

<sup>2</sup> FLACSO Sede Ecuador, Programa Estudios de la Ciudad, Jenny Pontón Cevallos, “El sistema penitenciario está derramado”, 2006, Quito-Ecuador



### **3. CÓDIGO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y REHABILITACIÓN SOCIAL.**

Considera sistemas orientados a regular la pretendida rehabilitación de las personas que han sido privadas de su libertad y los organismos competentes para su custodia.

#### **Título III**

#### **DEL SISTEMA Y RÉGIMEN PENITENCIARIOS**

#### **Capítulo I**

#### **DEL SISTEMA PENITENCIARIO**

*“Art. 11.- El Sistema Penitenciario Nacional reconoce el principio de la individualización de las penas que consagra su Derecho Penal y, consecuentemente, aplicará, en la ejecución de las mismas, la individualización del tratamiento”.*

Esta disposición permite apreciar que las personas sentenciadas, debido a la heterogeneidad de las circunstancias y al perfil psicológico, deben recibir un tratamiento individual, para lo cual se requiere que los Centros de Rehabilitación cuenten con el personal suficiente y con la formación adecuada, que facilite la rehabilitación de las reclusas.

*“Art. 12.- 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”.*

El sistema penitenciario, adolece de programas de rehabilitación integral que permitan a los internos desenvolverse con normalidad en la sociedad, al momento de obtener su libertad, No existe programas de desarrollo de destrezas en las reclusas, para que luego de obtener la libertad, puedan ejercer alguna actividad lícita para vivir dignamente.

## **DE LOS CENTROS DE REHABILITACIÓN SOCIAL**

*“Art. 20.- El régimen interno en los centros de rehabilitación social comprenderá los siguientes períodos: 1. La internación para el estudio criminológico y clasificación delincuenciales; 2. Rebajas; 3. Prelibertad; 4. Libertad controlada; y, 5. Ubicación poblacional tratamiento”.*

El hacinamiento en las cárceles y la ineficacia administrativa de los encargados del Sistema penitenciario, no han permitido que en los Centros de Rehabilitación se ubique y se rehabilite a las internas de una manera técnica. Las personas privadas de libertad (detención provisional, prisión preventiva, sentencias condenatorias, ubicación institucional de menores infractores), han visto vulnerados sus derechos, reconocidos por la Constitución Política, los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes de la República, debido a situaciones de la más diversa índole, cuyo detonante está constituido, en términos generales, por la ausencia de una política criminal, que defina sus objetivos y mecanismos de actuación conforme a criterios uniformes. El vaivén político, los intereses del gobierno de turno, la manipulación y el mal entendimiento de la inseguridad ciudadana (concebida únicamente como un problema delincuenciales en cuyo análisis se prescinde de problemas estructurales socio económicos), entre otros, han llevado a la implementación de mecanismos regulados por normas antagónicas y,

sobre todo, desconocedoras de los principios que forman un Estado Democrático y de Derecho, lo que ha deslegitimado el sistema de justicia social.

## **CLASIFICACIÓN DE LOS CENTROS DE REHABILITACIÓN SOCIAL**

*“Art. 21.- Realizado el estudio criminológico de los internos y su correspondiente clasificación, de acuerdo con esta Ley y sus Reglamentos, se los ubicará en uno de los siguientes Centros de Rehabilitación Social:*

*a) De seguridad máxima, en los cuales primará el aislamiento, la disciplina y la custodia. La distribución de los internos se efectuará en grupos no mayores de veinte personas;*

*b) De seguridad media, en los cuales primará el trabajo y la educación. La distribución de los internos se efectuará en grupos no mayores de cien personas.*

*c) De seguridad mínima, en los cuales primará el trabajo y la educación autocontrolados. La distribución de los internos se realizará en grupos homogéneos no mayores de diez personas. En este nivel se organizarán y funcionarán las fases de prelibertad y libertad controlada en cualquiera de sus formas; y,*

*d) Los establecimientos especiales para los sindicados, procesados y contraventores, a quienes se les proporcionará la asistencia especial correspondiente, sin perjuicio de que, en atención al grado de peligrosidad del detenido, a criterio del Departamento correspondiente del Centro de Rehabilitación Social, se lo ubique, provisionalmente, en lugar apropiado, proporcionándole, además, un tratamiento acorde a su situación.”*

Los centros de rehabilitación social, al referirse a la ubicación por número de internos y grado de peligrosidad, al parecer en la actualidad no se da cumplimiento con lo establecido en esta disposición legal, toda vez que en la mayoría de centros de rehabilitación existe un hacinamiento

dificultando esta tarea; provocando que muchos internos no se encuentren en le área que les corresponde.

En materia penitenciaria, la ausencia de política criminal adquiere realidad y conculca la condición de seres humanos de quienes se encuentran privados de libertad. Jueces, fiscales, policías y defensores ausentes alimentan los establecimientos de privación de libertad en cantidades verdaderamente inmanejables. El abuso de la prisión preventiva, la no utilización de otro tipo de medidas cautelares, la persecución penal a ultranza y las detenciones inmotivadas, llevadas a cabo sobre la base de meras sospechas, constituyen en gran parte la sinrazón de la mayoría de las privaciones de libertad. Se atiende, generalmente, a criterios punitivos, estigmatizantes, selectivos, ejemplarizantes, etcétera, con abandono de los fines preventivos legítimos en el caso de la detención provisional y prisión preventiva, y rehabilitadores en el caso de las penas de prisión y reclusión.

## **DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE REHABILITACIÓN SOCIAL**

*“Art. 35.- La dirección, administración y funcionamiento de los centros de rehabilitación social, estarán a cargo de un Director. Los requisitos para serlo, así como sus atribuciones y deberes, se sujetarán a esta Ley y sus reglamentos”.*

*“Art. 36.- Para la ejecución del tratamiento en los períodos de que se ocupa el Art. 20 de esta Ley, en cada uno de los centros de rehabilitación social se establecerán los siguientes departamentos: a) De diagnóstico y evaluación; b) Asistencial; y, c) Laboral.*

*La Dirección, organización y funciones de estos departamentos se determinarán en el Reglamento General”.*

La presente investigación, no pretende restar las facultades que tiene el Director para dirigir y administrar el funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, se propone fortalecer su gestión a través de mecanismos modernos, para que los servicios que brindan los centros penitenciarios se realicen de una manera más técnica y efectiva, para mejorar lo existente y procurar una atención profesional y rehabilitación a las internas. Uno de estos mecanismos puede ser la tercerización.

#### **4. LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y REGLAMENTO SUSTITUTIVO**

##### **LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

##### **DE LOS PROCEDIMIENTOS PRECONTRACTUALES**

*“Art. 4.- **Procedimientos comunes.-** Para la adquisición de bienes muebles, la ejecución de obra, prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría, el arrendamiento mercantil, se observarán los procedimientos de conformidad con la cuantía del correspondiente presupuesto referencial:*

*a) Licitación: Si la cuantía supera el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00004 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y,*

*b) Concurso Público de Ofertas: Si la cuantía no excede del valor al que se refiere el literal anterior pero supera el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00002 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.*

*La adquisición de bienes muebles, la ejecución de obra, y la prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría, cuya cuantía sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00002 previsto en el literal b) por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, no se sujetarán a los procedimientos precontractuales previstos en esta ley, pero para celebrar los contratos respectivos se observarán las normas reglamentarias pertinentes que para el efecto dictará cada uno de los organismos contratantes”.*

Dependiendo de los montos del contrato de los servicios a tercerizar, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social en forma obligatoria, llamará a licitación o concurso público de ofertas según el caso.

Las solicitudes de oferta y los contratos deben establecer claramente las responsabilidades de cada una de las partes y los niveles de desempeño que se esperan para asegurar el cumplimiento de la política de estándares, procedimientos y prácticas. Es recomendable el uso de estándares nacionalmente reconocidos.

Las solicitudes de oferta y los contratos deben identificar las sanciones aplicables por desempeño deficiente. Se deben prever gastos liquidables en el caso en que no se cumplan los estándares obligatorios.

***“Art. 10.- Integración en los organismos adscritos.- Los organismos y entidades que se hallen adscritos a los ministerios o funcionen como servicios o departamentos con descentralización en el manejo económico, conformarán sus comités de contrataciones, de la siguiente manera: la máxima autoridad de la entidad o su delegado, quien lo presidirá; el Director o Asesor Jurídico de la entidad; tres técnicos designados en la forma prevista en el artículo anterior. Actuará como Secretario un servidor de la entidad designado por el comité”.***

Hasta el mes de marzo de 2006 la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, era una entidad adscrita al Ministerio de Gobierno, pero de acuerdo a la Ley Reformatoria a los Códigos de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social; y, de Procedimiento Penal, en el Art. 1, inciso primero del Art. 3 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social señala que: funcionará como una persona jurídica de derecho público, con autonomía técnica, funcional y administrativa y financiera, dentro de un régimen de carrera penitenciaria y con sujeción a una política nacional de rehabilitación social de los internos, en

consecuencia, según lo que establece el artículo 2 literal j) de la presente Ley, “Autorizar al Director Nacional de Rehabilitación Social la contratación para la adquisición, construcción, mantenimiento o adecuación de locales para centros de rehabilitación social; y, previa la suscripción de contrato informará al Consejo para su aprobación. El Director Nacional de Rehabilitación Social en su condición de representante legal será el que suscriba.”<sup>3</sup>

**“Art. 16.- Documentos precontractuales.-** *La máxima autoridad de la entidad, de acuerdo con la planificación establecida y considerando la naturaleza, objeto y presupuesto referencial de la obra a ejecutarse, del bien a adquirirse, o del servicio a prestarse resolverá iniciar el trámite que corresponda, para lo cual deberá disponer de los siguientes documentos precontractuales:*

*a) Convocatoria: contendrá el objeto de la contratación, la forma de pago; la indicación del lugar en que deben retirarse los documentos precontractuales y entregarse las propuestas y derechos de inscripción, el día y hora hasta los cuales se recibirán las ofertas y el señalamiento de la fecha de la apertura del sobre único, que se realizará hasta una hora más tarde de la fecha de cierre de presentación de las propuestas;*

*b) Modelo de carta de presentación y compromiso: contendrá la obligación del oferente de someterse a las exigencias y condiciones de los documentos precontractuales y contractuales caso de ser adjudicatario;*

*c) Modelo de formulario de propuesta: precisará rubros, cantidades, unidad, precios unitarios, globales y totales, plazos de ejecución, tipo de moneda, identificación y firma de responsabilidad del oferente;*

*d) Instrucciones a los oferentes: fundamentalmente comprenderán, un detalle del objeto de la contratación; indicaciones para la elaboración y presentación de la propuesta; causas para el rechazo de propuestas y facultad de declarar desierto el procedimiento; trámite de aclaraciones, garantía de seriedad de la oferta; proceso a cumplirse hasta la adjudicación; notificación de la*

---

<sup>3</sup> Registro Oficial No. 227, Ley Reformativa a los Códigos de Ejecución de PENAS Y rehabilitación Social; y , de Procedimiento Penal, 13 de marzo de 2006, Pág. 2

*misma; plazo de validez de la oferta; impuestos y contribuciones; forma de celebrar el contrato; sanciones por su no celebración; y, garantías que se exijan para el contrato;*

*e) Proyecto de contrato: contendrá, a más de las cláusulas que le sean propias, las estipulaciones relativas a la terminación o resolución, recepciones, obligaciones, garantías, y las demás que sean del caso, según la naturaleza de la contratación; además cláusulas que establezcan las responsabilidades de los funcionarios que no cumplan oportunamente con las obligaciones de pago previstas contractualmente, contando con los recursos económicos suficientes; y de solución de conflictos;*

*f) Especificaciones generales y técnicas: comprenderá el detalle de los requerimientos mínimos y rangos de variación, según sea el caso, sin incluir características exclusivas de determinada marca, patente o procedimientos registrados;*

*g) Planos: serán los que contengan el diseño definitivo y precisen la obra a ejecutarse en sus características básicas. En el caso de obras públicas que se destinen a actividades que supongan el acceso de público, en el diseño definitivo deberá contemplarse la existencia de accesos, medios de circulación e instalaciones adecuadas para personas con discapacidad;*

*h) Valor estimado: incluirá el presupuesto referencial de la contratación, calculado en función del plazo estimado del contrato, y señalará la fecha de cálculo;*

*i) Plazo estimado de ejecución del contrato;*

*j) Lista de equipo mínimo requerido, si fuere del caso; y,*

*k) Principios y criterios para la valorización de ofertas que deberán considerar necesariamente el porcentaje de bienes y servicios de origen nacional ofrecidos dentro de las especificaciones técnicas y de calidad que se requieren y en ningún caso los documentos precontractuales contendrán condiciones que limiten la posibilidad de participación de oferentes nacionales.*

*Todos los documentos serán elaborados, bajo su responsabilidad por la entidad. El Comité de Contrataciones aprobará únicamente los señalados en los literales a), b), c), d), e) y k), dentro del término de cinco días, contado desde la fecha de su recepción”.*



La normativa que antecede, detalla los documentos precontractuales, que el Comité de Contrataciones debe tomar en cuenta para la tercerización de los servicios del Centro de Rehabilitación Femenino Quito, además especifica las consideraciones que permitirán garantizar que el contrato sea transparente y se escoja a una empresa tercerizadora que brinde servicios de alto nivel, que facilite la rehabilitación de las internas y garantice la seguridad de las mismas.

Antes de contratar con un operador privado, el Comité de Contrataciones debe emprender un análisis sistemático y detallado para determinar si, y bajo que condiciones, es viable conducir el procedimiento por parte del Centro de Rehabilitación Social, Este análisis debe incluir un examen del régimen legal, costo actual del Centro de Rehabilitación Social, nivel de hacinamiento, estándares de desempeño, disponibilidad de oferentes, mecanismos para reducir la probabilidad y las consecuencias del incumplimiento por parte del contratista y las actitudes de quienes tienen intereses políticos tanto a favor como en contra del proceso.

Debe construirse una política pública de tercerización que provea lineamientos en asuntos claves como la duración de los contratos, tipos de servicios que van a ser solicitados, estándares de desempeño y programas de bienestar para los empleados públicos, que, de acuerdo con la modalidad de tercerización, pudieran verse desplazados.

Un asunto clave a ser tomado en cuenta será el hecho de que el Centro de Rehabilitación Social tenga total claridad con los criterios y parámetros a partir de los cuales se determinará si el proceso de tercerización ha sido exitoso y las correspondientes metodologías de evaluación de desempeño y medición del impacto de los proyectos sobre la totalidad del sistema de los Centros de Rehabilitación.

**“Art. 17.- Publicación de convocatoria.-** Una vez que el comité cuente con los documentos definitivos para licitación o concurso público de ofertas, las convocatorias se publicarán por tres días consecutivos en dos periódicos de mayor circulación nacional, editados en dos ciudades diferentes”.

La convocatoria es preciso difundirla a todos los ámbitos de la sociedad de tal forma que llegue a todo los posibles interesados; esto permitirá que el mayor número de operadores privados presenten su oferta y permita escoger aquella que cumpla con los objetivos, metas, vida útil, cobertura y características específicas de los servicios requeridos, distribución de los riesgos, rentabilidad ofrecida y condiciones contractuales de los proyectos de tercerización.

## **REGLAMENTO SUSTITUTIVO**

**“Art. 4.- Especificaciones esenciales.-** El Ministro o el representante legal de la entidad u organismo, según el caso, antes de decidir la contratación al amparo del artículo 6 de la ley, deberán contar con las especificaciones mínimas de la obra, bien o servicio de que se trate, en el caso del literal a); y, especificaciones técnicas completas para los demás literales del artículo señalado”.

La máxima autoridad de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, deberá contar con información oportuna, cuadros comparativos y toda la documentación suficiente que le permita tomar una decisión acertada en la contratación de servicios. En resumen, el éxito de la tercerización dependerá en gran proporción del cuidado que se tenga en el desarrollo de una política pública, que incluya un plan a largo plazo, la selección del esquema óptimo de adquisición, la identificación de todos los costos actuales del servicio, el diseño de la solicitud de ofertas, la redacción del

contrato, el establecimiento de los criterios que permita escoger al contratista, los detalles sobre la ejecución y la definición de estándares en cada área de operación necesarios para monitorear el desempeño, etc.

***“Art. 7.- Adjudicación.- La decisión de celebrar el contrato con determinada persona o la adjudicación de los contratos celebrados al amparo del artículo 6 de la ley, según el caso, la tomará el Ministro o el representante legal de la entidad u organismo contratante, bajo su responsabilidad. En todo caso, se escogerá la propuesta que sea considerada la más conveniente para los intereses institucionales. Constará en la resolución o acta correspondiente, que deberá ser motivada”.***

La empresa o empresas que se escojan para prestar los servicios en el Centro de Rehabilitación Femenino Quito, deberán ser el resultado del proceso precontractual y se obligarán garantizar los servicios profesionales y de seguridad; todos los detalles y especificaciones se incluirán en el Contrato, la adjudicación debe responder a garantizar la rehabilitación, seguridad y bienestar de las internas.

Se aplicarán claramente las responsabilidades de cada una de las partes y los niveles de desempeño que se esperan para asegurar el cumplimiento de la política de estándares, procedimientos y prácticas, estructuras de personal, programas para las internas, planes de tratamiento y planes operacionales. Adicionalmente, deben determinarse los cargos que son obligatorios en las plantas de personal, los de apoyo y las subcontrataciones permitidas.

## **5. LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO Y REGLAMENTO**

***“Artículo 14.- Proformas Presupuestarias.- De acuerdo con lo previsto en los artículos anteriores, las entidades y organismos***

*públicos previstos en el artículo 2º de la presente Ley, elaborarán sus proformas presupuestarias, considerando las previsiones reales en la recaudación de todos los ingresos y en la captación de financiamientos, así como los requerimientos para la asignación de gastos, de acuerdo a su capacidad real de operación.*

*Sólo se podrá incorporar a las proformas presupuestarias, solicitudes de recursos para aquellos proyectos de inversión que hayan sido aprobados por la Secretaría General de Planificación, concertados previamente con las entidades y organismos del Sector Público.*

*El Congreso Nacional, a través de la Comisión Legislativa de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto presentará a la Secretaría General de Planificación, los proyectos de inversión que considere pertinentes, debidamente justificados.*

*El Congreso Nacional, a través de lo Tributario, Fiscal, Bancario y de Presupuesto presentará los requerimientos de obras locales para servicios básicos, educativos y deportivos que considere pertinentes, debidamente justificadas, una vez presupuestadas éstas, solo podrán ser modificadas a solicitud de la misma Comisión. La realización de dichas obras estarán exclusivamente a cargo de los organismos competentes del Sector Público.*

*No se incluirán en las proformas presupuestarias los proyectos que no cuenten con los respectivos estudios técnicos económicos de inversión, aprobados por la Secretaría General de Planificación. Tratándose de contratos en ejecución, los informes sobre el avance de obras, se remitirán al Ministerio de Finanzas y Crédito Público, como anexos de las proformas presupuestarias”.*

Una consecuencia grave de las deficiencias en la administración presupuestaria es la situación del sistema de rehabilitación social del país. Existen numerosos y serios problemas en el interior del sistema penitenciario, los cuales en gran parte derivan, primero: de los retrasos en el sistema de justicia penal, lo que conduce a la sobrepoblación en las cárceles y, segundo: el inadecuado suministro de los recursos para suplir las necesidades básicas. Por lo tanto, requerimientos mínimos como una infraestructura adecuada, higiene, alimentación y acceso a atención

médica no son siempre proporcionados, y no se cumple el compromiso de rehabilitación que proclama el sistema.

Si bien en los últimos cinco años el Sistema Penitenciario incrementó su presupuesto, éstos no han sido suficientes, puesto que los gastos crecieron a una tasa promedio anual del 57.5%. Por otro lado, al considerar la composición del gasto se determinó que, en los últimos cinco años, los egresos más significativos fueron los corrientes que representaron el 75.6%; mientras que los gastos de inversión representaron el 18.1% y los de capital el 6.1%<sup>4</sup>

Es necesario que la distribución de los recursos, además de considerar el número de internos como el principal factor de asignación, tome en cuenta otros indicadores que estén relacionados con la situación de la población penitenciaria, con sus necesidades y con las condiciones de los distintos centros de reclusión. Por otro lado, es recomendable establecer presupuestos por centros de detención de acuerdo con un Plan operativo anual, así como con la definición de metas y objetivos determinados.

En este contexto, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, en la elaboración presupuestaria, deberá sustentar la inclusión de la partida que corresponde a tercerización, a fin de legalizar los compromisos presupuestarios.

***“Artículo 16.- Aprobación de Proformas.- Una vez aprobadas internamente las proformas presupuestarias por la autoridad respectiva, conforme a sus normas institucionales y a las que dicte el Ministerio de Finanzas, las entidades y organismos previstos en el Artículo 2º de la presente Ley, remitirán tales proformas al***

---

<sup>4</sup> FLACSO Sede Ecuador, Política Presupuestaria y Gestión de Recursos Económicos del Sistema Penitenciario Ecuatoriano, 2006

*Ministerio de Finanzas y Crédito Público, en la forma y plazos que el mismo señale.*

*El Ministerio de Finanzas y Crédito Público, considera entre otros, los elementos siguientes: las políticas gubernamentales y presupuestarias establecidas, las variables monetarias, crediticias, cambiarias, financieras y la disponibilidad global de los recursos. Con base a lo anterior, también definirá el financiamiento que se requiera.*

*El Ministro de Finanzas y Crédito Público, considerando las políticas establecidas y la disponibilidad real de recursos, aprobará, reformará o negará justificadamente las proformas de presupuesto que le remitan las entidades y organismos previstos en el artículo 2º de la presente Ley.*

El presupuesto del sistema penitenciario se financia en su mayoría con las recaudaciones que por cheques protestados obtienen las instituciones financieras. De ahí la insuficiencia de los recursos asignados a los Centros de Rehabilitación Social.

*El Dr. Rolando Terán, Director de Asesoramiento Legal de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, entrevistado por Jenny Pontón Cevallos, para el artículo “**El Sistema Penitenciario está derramado**”, señala: “Desafortunadamente no dependemos del Presupuesto del Estado, el sistema penitenciario se automantiene con los cheques protestados. Es una paradoja que el presupuesto institucional lo alimente el cometimiento de un ilícito”.<sup>5</sup>*

En estas circunstancias el Estado tiene que comprender que debe en verdad asumir al asunto penitenciario como una política de Estado. Quizá se diga que estas personas presas han causado grave daño a la sociedad, pero a la postre, numéricamente hablando, hay miles de personas y atrás de esas miles de personas miles de familias. La sociedad misma debe comprender que en las cárceles está el fruto de su propia indolencia, porque al no darles oportunidad de reinserción, no les

---

<sup>5</sup> FLACSO Sede Ecuador, Programa de Estudios de la Ciudad, Jeeny Pontón Cevallos, “El Sistema Penitenciario está derramado”.

queda otra alternativa que retornar a las mismas malas prácticas que propiciaron su primer ingreso a la cárcel y por eso esos niveles terribles de reincidencia que existen.

La partida de tercerización que se incluya en el ejercicio fiscal, debe ser puesta a consideración del Ministerio de Finanzas y Crédito Público, con los antecedentes y justificativos necesarios que permitan su aprobación presupuestaria.

***“Artículo 33.- Competencia Funcional.- Conforme a las normas de funcionamiento de cada entidad u organismo del Sector Público, se determinarán los funcionarios y sus ámbitos de competencia, para comprometer gastos y realizar pagos con cargo a los presupuestos aprobados. De dicha determinación se informará al Ministerio de Finanzas y Crédito Público.***

*Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin que conste la respectiva asignación presupuestaria y exista el saldo disponible suficiente. Los funcionarios que violaren esta disposición serán destituidos del puesto y serán responsables personal y pecuniariamente”.*

Para proceder a efectuar un gasto, pago o erogación cualquiera que éste sea, necesariamente deberán designarse las personas responsables para efectuar los mismos; éstos deben estar debidamente presupuestados y aprobados. Esto implica que ningún funcionario o institución podrá contraer obligaciones con terceros, sin que previamente la erogación conste en la partida presupuestaria.

Por lo mencionado, cualquier contrato de tercerización por parte del Centro de Rehabilitación Social no será factible de ejecutarlo sin que previamente haya sido autorizado y tenga la respectiva asignación presupuestaria por parte del Ministerio de Finanzas y Crédito Público

## REGLAMENTO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO

### DE LA PROGRAMACIÓN DE LA EJECUCIÓN

**“Artículo 50.- LÍMITES MÁXIMOS DE GASTOS.-** *Las asignaciones de gastos que contiene el Presupuesto del Gobierno Central, así como los presupuestos de las demás entidades y organismos, aprobados de conformidad con el Artículo 16 de la Ley, son el límite máximo para asumir compromisos y contraer obligaciones durante la ejecución de las actividades y los proyectos de inversión”.*

Una vez aprobada la proforma presupuestaria tanto para el Gobierno Central como para las diferentes entidades de acuerdo con el Artículo 16 de la Ley; para realizar las erogaciones respectivas tendrán como límite los montos presupuestados y asignados para cada rubro. Por lo que no es posible contraer obligaciones con terceros por sobre los mismos.

De lo mencionado se puede concluir, de que si en algún momento el proceso de tercerización fuere aprobado para el Centro de Rehabilitación Social, éste deberá estar debidamente analizado, aprobado y presupuestado, por lo que resulta importante que se tomen todas las previsiones del caso.

**“Artículo 54.- SISTEMATIZACIÓN ANUAL DE CAJA.-** *El programa anual de caja es el instrumento de manejo financiero que establece el ritmo anual de las previsiones de ingreso y las asignaciones de gastos efectivos, para alcanzar las metas de los Presupuestos del Sector Público y para garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones que se asumen en la ejecución presupuestaria, en concordancia con las disponibilidades financieras”.*



La Sistematización Anual de Caja se le conoce también como Presupuesto de Caja y no es sino las entradas y salidas de dinero o fuentes y usos del efectivo durante un período, con el objetivo en este caso de medir la capacidad de generar dinero en la normal actividad del Sector Público y la manera como se emplearán dichos recursos económicos.

Su estructura y aplicación son de vital importancia dentro del Sector Público en el campo financiero porque, en síntesis nos demostrará el movimiento de Ingresos y Egresos. La información básica para la consolidación de la Sistematización Anual de Caja permitirá determinar si existe Superávit o Déficit y dependiendo del resultado se procederá a tomar las decisiones necesarias. Así, si se tratase de un Déficit se buscará la forma de financiarlo. Lo importante será garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con el Sector Público.

## **DEL PAGO DE LAS OBLIGACIONES**

*“Artículo 69.- OBLIGACIONES.- Sólo se pagarán obligaciones con cargo a los Presupuestos del Sector Público, cuando los compromisos presupuestarios hayan sido devengados, salvo los anticipos que se otorguen por Ley y producirán afectación presupuestaria definitiva, en los casos siguientes:*

*a) Los gastos cuya realización derive una contraprestación, quedarán devengados cuando las obras, los bienes o los servicios sean recibidos por la autoridad competente y de conformidad con los ordenamientos legales vigentes;”*

Las entidades del Sector Público cuyas obligaciones se pagan con el presupuestos del Estado, para la ejecución de sus gastos de gestión o funcionamiento “mantendrán en el banco corresponsal del sector bancario y financiero una cuenta rotativa de pagos a través de las cuales cubrirán

el pago de sus obligaciones”<sup>6</sup>; y para justificar estos pagos deberán respaldarse con documentación suficiente y pertinente.

Para el caso de los contratos de los servicios de tercerización si éstos fueran aprobados se deberán tomar en cuenta las disposiciones presupuestarias, citadas en los párrafos anteriores, con el propósito que exista armonía entre lo contractual con las normas de presupuesto.

## **6. REGLAMENTO ORGÁNICO FUNCIONAL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL**

### **DEL NIVEL DIRECTIVO**

### **DEL CONSEJO NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL**

*“Art. 9 Son funciones del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, las siguientes:*

- a) Definir y establecer la Política Penitenciaria del Estado;*
- d) Aprobar la proforma presupuestaria de la Entidad y presentarla ante el ministro del ramo; para su incorporación en la proforma del Ministerio...”.*

El directorio del Consejo Nacional de Rehabilitación Social, es el encargado de dictar políticas penitenciarias que permitan rehabilitar a los internos, brindar seguridad y servicios enmarcados en los derechos humanos, a su vez aprobar la proforma presupuestaria, en la que se debe incluir de ser posible la partida relacionada con los servicios de tercerización.

---

<sup>6</sup> Normas de Tesorería No. 4.6.1 R.O.S. 249 del 22 de enero del 2002 Pág. 53

## DEL NIVEL EJECUTIVO DEL DIRECTOR NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL

*“Art. 10 Son funciones del Director Nacional de Rehabilitación Social, las siguientes:*

- b) Supervisar el funcionamiento de los centros de rehabilitación social;*
- g) Dirigir las funciones técnicas, administrativas y financieras de la institución, y autorizar los gastos previstos en el Presupuesto, según el Reglamento General;*
- ñ) Elaborar y someter a conocimiento del Consejo Nacional de Rehabilitación Social la proforma del Presupuesto de la Institución.;*
- q) Autorizar la adquisición de implementos para el servicio administrativo de la Dirección y para los centros de Rehabilitación Social, conforme al Presupuesto y al Reglamento General...”*

El perfil de la persona que ocupa el cargo de Director Nacional de Rehabilitación Social, deberá ser la de un profesional capaz y comprometido con las metas y objetivos de la Institución, Velará por el cumplimiento de las políticas y procedimientos en sus diferentes niveles jerárquicos, en virtud de la responsabilidad que tienen todos los funcionarios públicos de rendir cuentas ante las autoridades superiores y la sociedad por los fondos, bienes, funciones y responsabilidades que se encuentren a su cargo y por lo mismo, están vinculados directamente con la moral y compromiso del o los individuos frente a todos sus actos.

## DEL NIVEL EJECUTIVO DEL DIRECTOR

*“Art. 43. Son funciones del Director, las siguientes:*

- a) Cumplir y hacer cumplir las políticas emanadas por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social;*
- b) Aplicar el Régimen penitenciario nacional de conformidad con la Ley, Código de Ejecución de Penas y su Reglamento General y*

- las demás normas y disposiciones que emanen de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social;*
- c) Dirigir, coordinar y supervisar todas las actividades de rehabilitación social de los internos así como las administrativos financieros;*
  - d) Son los responsables de las diferentes áreas de trabajo, dirigir la elaboración del Plan Operativo Anual;*
  - e) Solicitar oportunamente las autorizaciones respectivas a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, para el traslado de internos a otros Centros de Rehabilitación Social, Centros de salud;*
  - f) Solicitar a los responsables de los departamentos, informes relacionados a las fases de tratamiento;*
  - g) Recibir partes y novedades, y dar solución inmediata a los problemas que se presenten,*
  - h) Solicitar sanciones disciplinarias para el personal administrativo, seguridad y vigilancia del Centro a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social para su imposición;*
  - i) Analizar y aprobar los informes sobre sanciones disciplinarias a internos que presente el departamento de Diagnóstico y Evaluación;*
  - j) Participar en investigaciones y legalizar la documentación pertinente;*
  - k) Coordinar acciones con todas y cada una de las unidades administrativas que conforman la Dirección Nacional de Rehabilitación Social;*
  - l) Presentar informes periódicos sobre la gestión del Centro de Rehabilitación Social al Director Nacional de Rehabilitación Social;*
  - m) Dirigir la elaboración de reglamentos internos para la correcta administración del centro en base a la normatividad vigente; y,*
  - n) Las demás que le asigne el Director Nacional”*

El Director como la máxima autoridad del Centro de Rehabilitación Social conjuntamente con sus colaboradores, deben ser los encargados de vigilar de manera constante el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores de jerarquías inferiores de acuerdo con las políticas emanadas por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, asimismo implementar y poner en marcha los correctivos o acciones que fueren necesarios.

Además, deberá tener cuidado al asignar las funciones y responsabilidades al personal que tiene a su cargo, el control y manejo de los bienes y recursos de la Institución en sus distintos niveles, aplicando para ello la normativa legal vigente emitida por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.

## **DEL NIVEL DE APOYO**

### **DEL DEPARTAMENTO FINANCIERO**

*“Art. 46 Son funciones del Departamento Financiero las siguientes:*

- a) Organizar y controlar la gestión económica del Centro;*
- b) Ejecutar pagos por concepto de gastos y obligaciones que tenga;*
- c) Verificar la legalidad, veracidad y oportunidad de los trámites previo al pago;*
- d) Realizar las confrontas diarias de rancho para los internos y remitir oportunamente a la Dirección Nacional para la legalización de pago a proveedores de alimentos y proceder a la ubicación del anticipo del rancho respectivo;*
- e) Realizar la adquisición de alimentos oportunamente para el rancho diario de los internos;*
- f) Controlar la preparación y consumo de alimentos adquiridos para el rancho;”.*

El departamento financiero, es el encargado de organizar e implementar mecanismos que le permita proporcionar con oportunidad la información financiera para la toma de decisiones, este sistema de control debe formularse en base a los parámetros señalados por las disposiciones legales pertinentes por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, buscando siempre satisfacer las necesidades de los

distintos niveles de administración y de control tanto interno como externo.

## **DEL NIVEL OPERATIVO**

### **DEL DEPARTAMENTO DE DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN**

*“Art. 47 Son funciones del departamento de Diagnóstico y Evaluación las siguientes:*

- b) Realizar estudios técnicos para proceder a la ubicación poblacional de los internos de acuerdo a los índices de peligrosidad;*
- d) Llevar un registro individual del ingreso de los internos en donde conste la situación médica, psicológica, social y otros;*
- h) Diagnosticar y valorar los tratamientos a otorgarse a los internos, con miras a lograr su reincursión social”.*

Las funciones de este departamento deben ser transparentes y profesionales, los sentenciados deben ser ubicados en forma técnica, el historial y perfil de los internos debe registrarse de forma cronológica y ordenada, con el propósito que el diagnóstico y tratamiento coadyuve a la rehabilitación de los detenidos.

### **DEL DEPARTAMENTO DE TRATAMIENTO**

*“Art. 48 Son funciones del Departamento de tratamiento las siguientes:*

- b) Ejecutar acciones de tratamiento individualizado a los internos dentro de las áreas social y médica, psicológica, psicoterapéutica, laboral, educativa de conformidad con el*

- diagnóstico proporcionado por el Departamento de Diagnóstico y Evaluación, para lograr su rehabilitación y reincersión social;*
- c) Dar asistencia profesional, social, psicológica, laboral, educativa a los internos tendientes a lograr su rehabilitación y su posterior inserción a la sociedad;*
  - d) Emitir informes periódicos sobre el tratamiento individualizado al que se hallan sometidos los internos;*
  - i) Ejecutar programas de estudio académico, vocacional, social y cultural a favor de los internos de los centros”;*

No existe el personal suficiente para realizar el tratamiento individualizado a los reclusos que permita lograr su rehabilitación y inserción a la sociedad, con la tercerización se pretende una rehabilitación integral de las reclusas, confiables para la sociedad y aptas para labores lícitas.

## **DEL DEPARTAMENTO MEDICO**

**“Art. 49** *Son funciones del Departamento Médico las siguientes:*

- a) Ejecutar, dirigir, coordinar, controlar, evaluar y supervisar técnicamente las acciones de salud desarrolladas a favor de los internos del centro, a través de los servicios médicos – odontológicos;*
- e) Proteger, recuperar y rehabilitar la salud de los internos”;*

El tratamiento médico y odontológico resulta insuficiente por la cantidad de reclusos que existen en los centros penitenciarios y el reducido número de médicos, con frecuencia se dan brotes epidémicos que ponen en riesgo la salud de los internos, al tercerizar estos servicios se busca garantizar un ambiente saludable en las internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

## DEL DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA

**“Art. 50** Son funciones del Departamento de Seguridad y Vigilancia las siguientes:

- a) Garantizar el servicio de custodia y vigilancia del Centro;
- b) Manejar con cautela los medios de seguridad física, para garantizar la permanencia de los internos en las instalaciones del Centro;
- c) Realizar requisas periódicas de artículos prohibidos de ingresar al Centro, tales como: armas, licor, drogas, etc.
- d) Controlar que los internos cumplan con las disposiciones disciplinarias vigentes;
- g) Organizar y distribuir los servicios de vigilancia entre los grupos establecidos constatando la presencia de los internos, para evitar evasiones;
- h) Velar por la permanencia de los internos en las instalaciones del Centro, cuidando que las seguridades de puertas, paredes se encuentren en buenas condiciones;
- i) Custodiar y vigilar a los internos en hospitales, juzgados, tribunales penales, traslados a otros centros, etc.;
- j) Precautelar la integridad física de los internos que se encuentren bajo su custodia;
- k) Supervisar y controlar que el personal de custodia permanezca en su lugar de trabajo y puesto asignado hasta que sea relevado”.

La seguridad de los Centros de Rehabilitación social con frecuencia es vulnerada, no existe el número suficiente de guías penitenciarios para garantizar la certidumbre, no sólo para prevenir las evasiones sino también para precautelar la integridad de las reclusas, con la tercerización se incrementará el grado de confianza tanto interna como externa.

## 7. NORMAS DE RESTRICCIÓN DEL GASTO PÚBLICO

**“Art. 7.- De los contratos con empresas tercerizadoras.-** Prohíbese la contratación de personal a través de empresas



*tercerizadoras para la ejecución de labores regulares y permanentes, directamente vinculadas con la actividad principal de cada entidad.*

*En casos de imprescindible necesidad, las máximas autoridades de las instituciones y entidades señaladas en el artículo primero de este Decreto, podrán la celebración de contratos de servicios a través de empresas de tercerización o intermediación de personal, siempre y cuando se cumpla con lo que dispone la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, y su reglamento, y el Decreto Ejecutivo No. 2166, "Normas que deben observarse en la prestación de servicios de intermediación laboral conocida como tercerización", así como con toda la normativa laboral y de contratación pública vigente, previa expresa calificación de imprescindible necesidad por parte de la Secretaría General de la Administración Pública".*

Para cumplir con esta normativa, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, deberá solicitar la calificación de -imprescindible necesidad- para tercerizar los servicios penitenciarios, a la Secretaría General de la Administración Pública, siempre y cuando existan los argumentos suficientes para justificar el pedido.

## **8. NORMAS QUE DEBEN OBSERVARSE EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL CONOCIDA COMO TERCERIZACIÓN.**

**"Art. 1.- PRESTACIONES ADMITIDAS.-** *La prestación de servicios de intermediación laboral a través de las sociedades conocidas como tercerizadoras es válida para la contratación de personal para servicios temporales, complementarios y de duración indefinida. Entiéndese que la relación laboral directa del contratado en las modalidades indicadas es con la intermediaria laboral o tercerizadora".*

Los requerimientos de tercerización de los servicios penitenciarios, se enmarcan en lo que establece esta disposición, el contrato deberá especificar las condiciones necesarias para garantizar el servicio.

***“Art. 2.- OBJETO EXCLUSIVO.-*** Los servicios de tercerización deben ser prestados por sociedades que tengan como objeto exclusivo la prestación de estos servicios. Se exceptúa los servicios de tercerización que se puedan prestar en el sector agrícola rural que podrán ser dados por personas naturales.

*La sociedad o persona natural intermediaria laboral no estará vinculada de manera alguna a la empresa usuaria y deberá cumplir el registro exigido en este decreto ejecutivo.*

*Para efectos de estas normas, empresa usuaria es la persona natural o jurídica que utilice los servicios de las sociedades de provisión de servicios de intermediación laboral o tercerización”.*

Los procesos precontractuales deben garantizar que la prestación de servicios penitenciarios sea realizado por empresas serias que cuenten con personal calificado y de reconocido prestigio. Además el costo de los empleados incluyendo los beneficios que por ley se les otorga y los gastos generales que implique manejar el personal, deberán ser transferidos al proveedor de los servicios tercerizados.

## **SOCIEDADES DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS**

***“Art. 8.- DEFINICIÓN.-*** Las sociedades de servicios de tercerización complementarios son las que brindan servicios permanentes u ocasionales en actividades no vinculadas a la actividad principal de la empresa usuaria a través de la asignación de sus trabajadores. Están incluidas las que prestan servicios que requieren de un alto nivel de conocimientos técnicos, científicos o particularmente calificados.

*Constituye actividad principal de la empresa usuaria todas las tareas, procesos o funciones cuya realización es sustancial al giro del negocio o contribuyen de forma decisiva a la producción de los bienes o a la prestación de servicios que ésta realiza y sin cuya ejecución se afectaría el normal desarrollo de sus actividades.*

*Constituyen actividades complementarias, entre otras, las de vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería, mantenimiento, limpieza y otros servicios de apoyo.”*

La propuesta que se hará en el presente trabajo considera a la tercerización como una oportunidad de mejorar el desempeño de una función que se ha vuelto ineficiente y no ha dado espacio a buscar un mecanismo que conlleve a modernizar el sistema, lo cual permite un cambio verdadero con la aplicación de la tercerización.

## **DE LA CONTRATACIÓN POR TIEMPO INDEFINIDO**

**“Art. 9.- OBLIGACIÓN.-** *Una empresa usuaria puede contratar a una sociedad de servicios de tercerización, para que ésta le provea de trabajadores por tiempo indefinido, en forma parcial o total, para cumplir su actividad principal.*

*Los trabajadores tercerizados no excederán del 75% de la totalidad de los trabajadores de la empresa usuaria. Un mínimo del 25% de los trabajadores mantendrán relación de dependencia directa con la empresa usuaria y constarán en el respectivo rol de pagos y planillas del IESS.*

*La sociedad de servicios de tercerización será responsable del pago de todos los beneficios legales que corresponda a sus trabajadores y requerirá a la empresa usuaria los valores correspondientes.*

*El honorario que se solicite a la empresa usuaria por parte de la empresa de servicio de tercerización para pagar la remuneración a sus trabajadores, será igual al que efectivamente reciba el*

*trabajador tercerizado, salvo los descuentos legales como aportes personales al IESS, impuesto a la renta u órdenes judiciales”.*

La Dirección Nacional de Rehabilitación Social deberá observar esta disposición con el propósito de garantizar servicios penitenciarios de calidad y mantener los estándares de personal adecuados. Adicionalmente se deben conocer las relaciones con el marco laboral y tributario así como la selección adecuada y rigurosa de los posibles prestadores de servicios.

**“Art. 12.- GARANTÍA.-** *Las sociedades de intermediación laboral o tercerizadoras rendirán a favor de la empresa o persona natural usuaria una garantía suficiente que asegure el fiel cumplimiento de las obligaciones laborales y con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) de sus trabajadores asignados”.*

La Dirección Nacional de Rehabilitación Social, debe solicitar una garantía significativa que respalde un servicio idóneo, un adecuado desempeño o se establezca un fondo para que se indemnice en caso de un problema financiero o de otro tipo por parte del contratista y tendrá que determinar si son necesarias salvaguardas adicionales.

**“Art. 16.- CONTENIDO DEL CONTRATO.-** *En el contrato de prestación de servicios que celebren las sociedades de servicio de tercerización con las empresas usuarias se incluirá, entre otras cláusulas, las siguientes:*

1. *Descripción de las labores a realizar por el personal asignado.*

2. *Indicación si el contrato es para la modalidad de trabajo temporal, complementario o de duración indefinida.*
3. *Cláusula expresa que establezca el derecho de repetición a favor de la empresa usuaria.*
4. *Cláusulas acordadas por las partes que no podrán contradecir las normas legales vigentes ni las del presente decreto ejecutivo.*

*Se agregarán los contratos inscritos de los trabajadores asignados y la garantía de fiel cumplimiento de las obligaciones laborales.*

*Una copia del contrato debidamente firmado se depositará en el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos dentro de los treinta días siguientes al de su firma”.*

Las cláusulas detalladas y las que la Dirección Nacional de Rehabilitación Social considere necesarias, deberán garantizar el fiel cumplimiento de los servicios a tercerizar. Las solicitudes de oferta y los contratos deben establecer claramente las responsabilidades de cada una de las partes y los niveles de desempeño que se esperan para asegurar el cumplimiento de la política de estándares, procedimientos y prácticas. Es recomendable el uso de estándares nacionales reconocidos.

## **9. LEGISLACIÓN SOBRE LA REHABILITACIÓN SOCIAL EN EL ECUADOR**

### **LEY DE REDUCCIÓN DE PENAS A FAVOR DE LOS ENCARCELADOS, POR MOTIVO DEL AÑO JUBILAR 2000**

#### **Capítulo I**

#### **NORMAS GENERALES**

**“Art. 1.-** *A las personas que están cumpliendo sentencia ejecutoriada, o que se encuentren en el caso previsto en el artículo 328 del Código de Procedimiento Penal, se les perdona un año en el cumplimiento de la pena, independientemente de las rebajas de ley.*

**Art. 2.-** *El beneficio señalado en el artículo anterior será de dos años, a favor de las personas mayores de 65 años, embarazadas, discapacitados, enfermos en etapa terminal, y madres con hijos a su cargo.*

**Art. 3.-** *Las mujeres embarazadas, cumplirán las penas bajo el régimen de arresto domiciliario, hasta noventa (90) días luego de concluido el embarazo”.*

Entre las pocas leyes que ha dictado el Congreso, relacionadas con el Sistema Penitenciario, se encuentra la Ley de Reducción de Penas a favor de los encarcelados, por la convocatoria que realizó el entonces Papa Juan pablo Segundo por motivo del jubileo del año 2000.

Al menos siete prisiones ecuatorianas protagonizaron violentos disturbios reclamando la aprobación de un nuevo código de ejecución de penas que incluye la rebaja del tiempo de condena a los presos que hayan demostrado buena conducta.

## CAPÍTULO II

### COMPONENTES DEL ANÁLISIS

#### 2. BREVE HISTORIA SOBRE LA REHABILITACIÓN SOCIAL EN EL ECUADOR

*Hablar de prisiones en el Ecuador es remontarse al Tahuantinsuyo y recordar que el inicio del fin de este imperio incásico justamente fue luego de que Atahualpa fue tomado prisionero en 1532 por orden de Pizarro, para luego ser ejecutado en 1533; otro hecho histórico es la muerte en prisión del gran escritor Eugenio Espejo en 1795.*

*La Constitución de 1830 establecía como atribuciones del Congreso, conceder indultos, de igual forma dicho texto se incluye en algunas cartas políticas como las Constituciones de 1843, 1845 y 1850, en las que se expresa las atribuciones del Congreso de conceder amnistías, o indultos generales, es decir dichas facultades fueron producto de la existencia de un sistema de reclusión al establecerse en 1830 Ecuador como República.<sup>7</sup>*

En 1871, en el gobierno de Gabriel García Moreno, se da inicio a la construcción del penal que lleva su nombre, en aquella época fue un centro penitenciario modelo, que cumplía con todas las normas necesarias, desde entonces nada se ha hecho para fortalecer al sistema penitenciario, hoy el penal está deteriorado y los sentenciados aparte de la condena, tienen que sufrir el castigo de la desatención gubernamental, con servicios inadecuados que en varias oportunidades han sido motivo de protestas al interior de los centros.

---

<sup>7</sup> <http://www.vivecuador.com/htm2/esp/historia.htm>”intro

Otro acontecimiento en la historia penitenciaria ocurre en 1946, cuando el entonces Presidente de la República, Velasco Ibarra, decide establecer en la Isla Isabela una Colonia penal; como sanción los presos fueron obligados a construir con piedra volcánica el denominado “muro de las lágrimas”, denominado de esa manera por las vidas ofrendadas, el mal trato y el inhumano esfuerzo que realizaron los presos para su construcción, 190 metros de largo, 9 metros de alto y 6 metros de ancho, son testigos del cruel castigo que sufrieron por trece años los reclusos que tuvieron que cumplir su condena en Isabela. Hasta que en 1959, se crea el Parque Nacional Galápagos, poniendo fin a este cuestionado acontecimiento de la historia penitenciaria.

En 1970, en otro de los periodos del Gobierno del doctor José María Velasco Ibarra, reforma el régimen penitenciario y carcelario que funcionaba a través de Patronatos de Cárceles, Penitenciarías y Colonias Agrícolas Penales y da origen a la Dirección Nacional de Prisiones para que funcione como entidad dependiente del Ministerio de Gobierno Justicia y Cárceles.

Es de notar que a lo largo de la historia ecuatoriana, la rehabilitación social no ha tenido la evolución esperada, el descuido político, ha dejado en la obsolescencia a los centros de rehabilitación social y al sistema de administración penitenciaria.

Seguramente porque construir cárceles modernas con una administración acorde a las necesidades humanas, no genera votos, los gobiernos de turno han dejado pasar el tiempo, volviendo cada vez más crítica la situación en los mal denominados centros de rehabilitación social.



Es momento de dar un giro a la administración penitenciaria y con la implementación de la tercerización de los servicios en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (Plan Piloto), se espera mejorar las condiciones existentes a través de un tratamiento justo y humano a las detenidas, se pretende que con la nueva forma de administrar los servicios penitenciarios sea motivo de cambios positivos tanto al interior del centro de rehabilitación como de la sociedad.

### **3. CREACIÓN DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN FEMENINO DE QUITO**

Como consecuencia de una nueva actitud gubernamental sobre el régimen penitenciario en la administración presidencial del Dr. José María Velasco Ibarra, en el año 1.971 se formó el Patronato de Cárceles. La Cárcel de mujeres venía funcionando como parte del Penal García Moreno conocido como pabellón Santa Ana.

La libertad de transitar de un pabellón a otro en el penal daba origen a la promiscuidad, con la consiguiente explotación física y económica de la mujer. Las condiciones infrahumanas, provocadas por las mismas autoridades impedían cualquier tipo de rehabilitación de las internas. Situación que se agrava por la presencia de un personal corrompido y sin preparación para las actividades de rehabilitación.

Gracias a un convenio en 1.971, este personal es sustituido por las religiosas del Buen Pastor. Esta comunidad con las religiosas, proceden inmediatamente por medio del departamento de mantenimiento de edificios del Estado y el Ministerio de Obras Públicas, a reconstruir los pabellones a fin de evitar el libre acceso al resto del establecimiento; se crean talleres de trabajo, salas de reunión, cocina, comedor, etc.

La reconstrucción fue total, llevándose a feliz término con la dirección del ingeniero Eduardo Luzuriaga. En junio del mismo año se crea la Dirección de Prisiones pasando las cárceles del país a órdenes del Ministerio de Gobierno. Se da inicio a la estructura carcelaria convirtiéndose el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito en una institución modelo gracias a la dotación de mayores fondos económicos que permitió el funcionamiento de una guardería, bajo la dirección de la religiosa Superiora de la Institución.

Con la dedicación y preocupación constante las religiosas mantuvieron la organización, el aseo y el trabajo de las internas: se daba ayuda para que no tengan interferencias en sus trámites judiciales y se realizan acciones de rehabilitación incentivando el trabajo manual remunerado, a veces injusto e insuficiente.

En el año 1.975 se consiguió la colaboración de un médico, psicólogo y una trabajadora social, profesionales que realizaban su labor bajo la supervisión de las religiosas, control que les disgustaba a las internas en vista de que no podían protestar o manifestarse con lo que no estuvieran de acuerdo, por temor a represalias, evitando así ser perjudicadas en sus sentencias.<sup>8</sup>

El Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito inicia su actividad con veinte y cinco internas y luego se trasladó con ochenta internas al local donde funcionaba el Centro de Detención Provisional; en donde dispusieron de mayor espacio, con celdas decentes y refaccionadas con iniciativa y proyección al futuro.

---

<sup>8</sup> Revista El Comercio, "La Labor Carcelaria de las Monjas del Buen Pastor", 28 de junio de 1.985

*Debido a la férrea disciplina que imponían a las internas, las mantenían totalmente controladas, razón por la cual nunca se produjo fuga alguna a pesar de salir a paseos y fiestas familiares.<sup>9</sup>*

Estaba prohibido el ingreso de la policía para evitar que se relacionen sentimentalmente con las reclusas; definitivamente no se admitía personal masculino.

Lamentablemente no se respetaba la capacidad de discernimiento, de criterio, de opinión, actuaba únicamente el sentido de la disciplina, no existía libertad.

Las visitas se realizaban los días miércoles y domingos sin permitir el ingreso de hombres, para evitar de esta manera contactos físicos y sexuales. La actividad social se realizaba mediante fiestas, bailes a los que se elegía reinas y madrinas.

Pero no obstante, las actividades que buscaban alegría o esparcimiento fueron decayendo, esta disminución provocó el descontento debido, entre otras razones a la prohibición de bebidas alcohólicas, drogas y cigarrillos.<sup>10</sup>

En 1.985 el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito pasa a formar parte de la administración civil; se producen cambios y variaciones, a las internas se las sujetan a horarios y se consigue que trabajen con algunas empresas particulares, lo que redundaba en beneficio propio al producir réditos económicos. La disciplina es controlada por guías mujeres; se reducen muchas prerrogativas de las que antes se beneficiaban las reclusas.

---

<sup>9</sup> Periódico HOY, “Reclusas Comunidad del Buen Pastor”, 30 de septiembre de 1.985

<sup>10</sup> Periódico Hoy, Ibidem. op. cit.

En fin todas las actividades, reglamentos, ocupaciones y momentos de la vida diaria estaban orientadas a cambios de conducta personal de cada una de ellas, como objetivo primordial de la institución.

### **3.1 Distribución Física de la Institución**

El Centro de Rehabilitación Social Femenino Quito es una institución cuyos objetivos son la disuasión, para inducir a no cometer delitos y la rehabilitación y reinserción de las internas a la sociedad; como se manifestó en un principio funcionaba junto al Penal García Moreno, posteriormente y a partir de 1.981 con el nombre de Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito y con cobertura nacional con capacidad para 400 internas, funciona separadamente del Penal García Moreno.

Esta institución está dividida en las siguientes secciones:

- 1. Sección Administrativa:** Secretaría, Contabilidad y Economato.
- 2. Sección Técnico Profesional:** Consultorio Médico, Odontología, Psicología Y Social.
- 3. Sección de Seguridad:** Consiste en una oficina paralela al Jefe de Guías, una prevención, un cuarto de revisión de internas y una de visitas.

### **3.2 Vivienda de las internas**

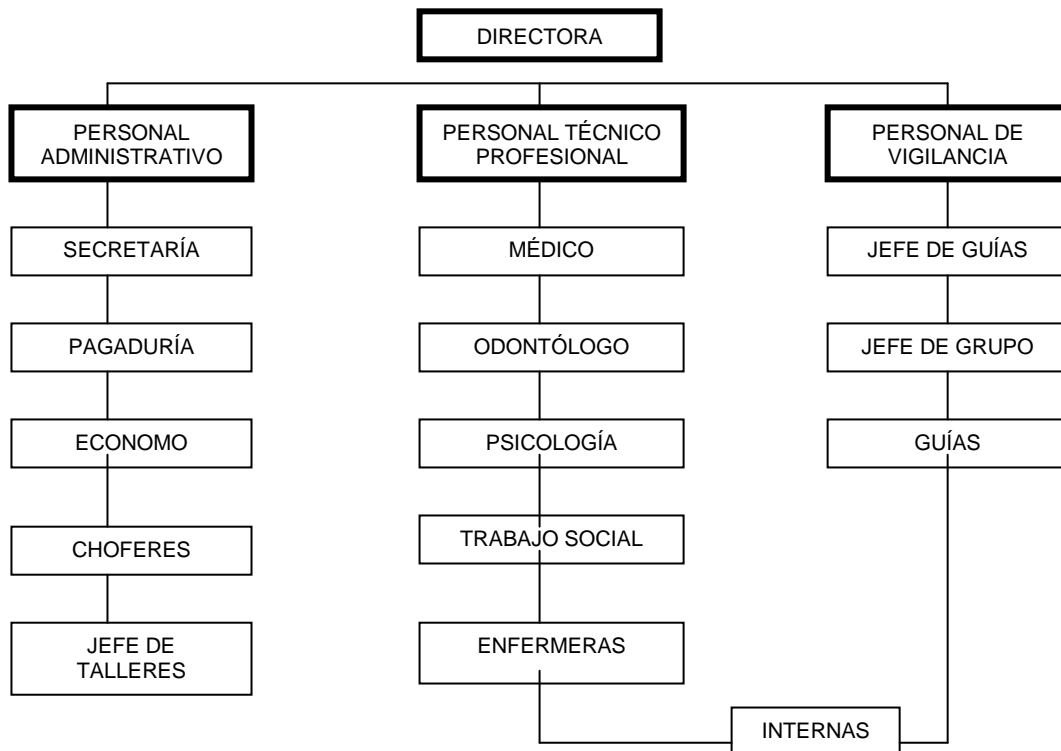
Las viviendas de las internas se encuentran distribuidas de acuerdo al grado de peligrosidad, existen talleres, tanto para la elaboración de cajas, como manualidades, costura, belleza, quehaceres domésticos, comedor general y una cocina.

El comedor y la cocina constituye uno de los espacios más importantes dentro del Centro de Rehabilitación Social, pues es en este sitio donde se da un diario convivir, ya que son las internas las que planifican semanalmente la preparación de los alimentos para todo el personal. Planifican semanalmente los menús que se van a servir en el desayuno, almuerzo y merienda, coordinando que los mismos sean variados durante todo el mes, para de esta manera no cansar con lo repetitivo de una comida.

En el sitio de los pabellones está destinado un dormitorio para la guía, encargada de la vigilancia nocturna, también se tiene una escuela con tres aulas, una capilla, canchas, lavandería, cuarto para servicio telefónico, un bar, comisariato y terraza.

A continuación se presenta el organigrama del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

## ORGANIGRAMA DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO



Las funciones de las cuales son responsables cada uno de los empleados y funcionarios son:

- **Directora:** La Directora del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, es la encargada de cumplir y hacer cumplir las políticas penitenciarias emanadas por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, que permitan rehabilitar a las internas; como son brindar seguridad y servicios enmarcados en los derechos humanos.

Supervisar el funcionamiento del Centro de Rehabilitación dirigiendo las funciones técnicas, administrativas y financieras de la Institución.

- **Personal Administrativo:** El personal administrativo del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, está encargado de coordinar y supervisar todas las actividades de rehabilitación social de las internas. Son los responsables de las diferentes áreas de trabajo.
- **Personal Técnico Profesional:** Son los encargados de ejecutar acciones de tratamiento individualizado a las internas dentro de las áreas social y médica; psicológica; psicoterapéutica; laboral; para lograr su rehabilitación e inserción social.

Es de su incumbencia también, emitir informes periódicos sobre el tratamiento individualizado al que se hallan sometidas las internas.

- **Personal de Vigilancia:** Son funciones del personal de vigilancia, garantizar el servicio de custodia del Centro. Manejar con cautela los medios de seguridad física, para garantizar la permanencia de las internas en las instalaciones. Asimismo, deberán realizar requisas periódicas de artículos prohibidos de ingreso al Centro, tales como: armas, licor, drogas, etc.

Otra de las acciones importantes que deben realizar es el de controlar que las internas cumplan con las disposiciones disciplinarias vigentes.

Organizar y distribuir los servicios de vigilancia entre los grupos establecidos constatando la presencia de los internas, para evitar evasiones.

#### **4. PROBLEMAS ORIGINADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS**

Es necesario señalar que un Sistema Penitenciario, es un conjunto de principios y normas de acción perfectamente organizados entre si, conducentes a ordenar en la mejor forma posible la marcha de los establecimientos penitenciarios, y a lograr de la mejor manera la reeducación de los internos y su devolución a la sociedad como elementos útiles y provechosos, así como hacer eficaz la pena dictada por los jueces competentes.

*“El Sistema Penitenciario moderno ha entrado en una etapa más racional, y humana de la ciencia, que está regida por principios científicos básicos y precisos, teniendo también una finalidad precisa y notable: restablecer la justicia por el castigo, reeducando al delincuente y devolverlo provechoso a la sociedad”<sup>11</sup>*

Este conjunto de principios científicos y doctrinarios ordenados y sistematizados, que tienen por objeto el estudio, la organización de los establecimientos penitenciarios y la solución de los problemas causados por el internamiento penitenciario son: cumplimiento; disciplina; operancia o efectividad; seguridad; humanidad; especificación; igualdad; facilidad de aplicación; y, aptitud para el país y la época.

Es bien conocido, que uno de los problemas jurídicos sociales que ha tenido que afrontar el Ecuador es el sistema o régimen penitenciario a imponer a quienes han transgredido la ley.

En el país, se fue cambiando el sistema penitenciario que se basaba en mera sanción o castigo para el delincuente, por uno más justo, más,

---

<sup>11</sup> Dirección Nacional de Prisiones, “El Hombre Nuevo”, Editorial Casa de la Cultura, 1974, Pág.



sujeto al respeto de la persona racional-consciente que es el hombre; es decir, aquel que no busca el castigo, sino la regeneración, la reeducación, la rehabilitación del delincuente.

Sin embargo, en la actualidad no se puede hablar en el país del ejercicio de un verdadero sistema penitenciario, debido a que en el Ecuador hasta el momento solo se han dado sistemas que se han quedado escritos en el papel, las malas administraciones han influido a que en lugar de sistemas penitenciaros, existan sistemas carcelarios donde impera el desorden y el caos.

Uno de los problemas más graves que atraviesa la administración pública de los centros penitenciarios en el país, es el ocasionado por la desatención política, desde hace varios años los gobiernos de turno han sido indiferentes con los problemas del sistema penitenciario, no han enfrentado con propuestas los inconvenientes existentes en dicho sector, no solo los problemas administrativos sino también los relacionados con la infraestructura, las leyes que rigen al sistema y la ejecución de penas, es la suma de muchos factores negativos que tienen al sistema penitenciario al borde de la crisis.

El presupuesto destinado para el rancho es de un dólar diario por interno, dicha cantidad cubre el desayuno, almuerzo y merienda, en la mayoría de los centros el referido monto también es destinado para la alimentación de los hijos de los internos, es decir los esfuerzos que tiene que hacer la administración de los centros penitenciarios para alimentar a los reclusos es significativo, tomando en cuenta que debe ofrecer una dieta balanceada que procure precautelar la buena salud de los internos.

La desatención política al sector penitenciario ha incidido para que en la mayoría de penitenciarías, incluidos los centros de mayor seguridad

crezca la población carcelaria, ocasionando un hacinamiento que hace que los reclusos se desenvuelvan en ambientes inhumanos que dificultan aún más la pretendida rehabilitación.

De igual forma el servicio médico y odontológico versus el número de internos es limitado, la mayoría de las penitenciarías cuenta con profesionales en las áreas señaladas, sin embargo las circunstancias en ocasiones se vuelven incontrolables, las riñas y accidentes proliferan, limitando la atención de los galenos.

El problema en el sistema penitenciario no es reciente, es así que en el estudio realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Ecuador, en el informe que presentan en abril de 1997 en el Capítulo VI, que tiene relación a “La situación de los derechos humanos de las personas detenidas en el marco del sistema penitenciario” en los párrafos respectivos manifiesta:

*“Una consecuencia grave de las deficiencias en la administración de justicia es la situación del sistema de rehabilitación social del país. Existen numerosos y serios problemas en el interior del sistema penitenciario, los cuales en gran parte derivan, primero: de los retrasos en el sistema de justicia penal, lo que conduce a la sobrepoblación en las cárceles y, segundo: el inadecuado suministro de los recursos para suplir las necesidades básicas. Por lo tanto, requerimientos mínimos como una infraestructura adecuada, higiene, alimentación y acceso a atención médica no son siempre proporcionados, y no se cumple el compromiso de rehabilitación que proclama el sistema. El Gobierno reconoció lo anterior en sus observaciones del 19 de marzo de 1997”.<sup>12</sup>*

---

<sup>12</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Ecuador, Capítulo VI, “La situación de los derechos humanos de las personas detenidas en el marco del sistema penitenciario” abril 1.997

El desatinado manejo político de los centros penitenciarios no solo está relacionado con los deficientes servicios que reciben los reclusos, sino también por las incorrecciones del sistema judicial, parte del hacinamiento obedece a que los jueces no administran justicia con efectividad, provocando que muchos reos se encuentren en prisión en forma injusta.

Se puede también apreciar que las instalaciones existentes no ofrecen un ambiente que de oportunidad a la rehabilitación de los internos, los espacios destinados a talleres, cocina, baños, atención médica, odontología, psicología, psicoterapia, etc. no son los más adecuados, en la mayoría de los centros las construcciones son antiguas y sin el mantenimiento adecuado, los espacios existentes dan un ambiente tétrico en contra de la rehabilitación de los internos.

***“Condiciones en los establecimientos carcelarios:***

*Mientras que la situación de la Prisión de Mujeres de Quito no era tan extrema como la de las cárceles de hombres, el número de internas excedía allí también su capacidad. Los funcionarios señalaron que el Centro El Inca fue diseñado para alojar 350 internas; el día de la visita de la Comisión, alojaba 374 internas y cerca de 80 niños...”<sup>13</sup>*

En la actualidad (Julio 2006) el Centro de Rehabilitación Femenino de Quito, alberga un promedio de 500 internas y 120 niños, esta saturación de la población carcelaria, agrava las condiciones de las internas y la pretendida rehabilitación.

---

<sup>13</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Ecuador, Ibidem, op. cit.

***“La disponibilidad de tratamiento médico y psicológico a los prisioneros:***

*La Comisión recibió numerosas denuncias de los internos y miembros de las organizaciones no gubernamentales respecto de la inadecuada atención médica disponible en las cárceles. Fuentes no gubernamentales informaron a la Comisión que los servicios médicos ofrecidos en los centros penitenciarios son "mínimos". El Centro N° 1 en Quito y la instalación para hombres en Guayaquil supuestamente tienen clínicas de salud; sin embargo, éstas se encuentran pobremente dotadas en términos de equipos y medicinas. Varias de las instalaciones no han contratado los servicios de un médico para brindar una atención permanente. En general, el servicio médico y odontológico ofrecido no es programado o estructurado, y está disponible dentro de las instalaciones sólo para casos de atención ambulatoria.*

*También se ha informado que debido a limitaciones espaciales y de otro orden, los prisioneros con enfermedades contagiosas permanecen alojados con la población general. Parecería también, con base en la información recibida en varios centros, que los internos no son examinados respecto de enfermedades contagiosas al ingresar a una instalación...”<sup>14</sup>*

La sobrepoblación carcelaria dificulta que médicos, odontólogos y psicólogos puedan planificar algún tipo de control preventivo y terapia psicológica, la asistencia médica obedece más a casos extremos, esta situación sumada a los limitados medicamentos y materiales, ocasiona que los detenidos de alguna manera resulten afectados al no recibir algún tipo de tratamiento efectivo; tampoco todos los centros están preparados para enfrentar casos de epidemias, la carencia de profesionales y la inadecuada infraestructura coarta esta posibilidad, con la tercerización se busca dotar de servicios médicos especializados que puedan cubrir la mayoría de las áreas de la medicina y realizar controles preventivos que permitan a los internos gozar de buena salud física y mental.

---

<sup>14</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Ecuador, Ibidem, op. cit.

### **“Rehabilitación**

*El artículo 22 del Código para hacer cumplir la Ley Penitenciaria establece regímenes progresivos independientes que deben seguirse en los centros de rehabilitación de máxima, media y mínima seguridad, los cuales se refieren a niveles de disciplina, trabajo, educación y tratamiento. Aunque la ley está orientada a estimular la rehabilitación de los prisioneros, pocas de las instalaciones de detención cuentan con los recursos humanos o materiales disponibles para adelantar programas de educación o de capacitación. Un amplio estudio del sistema penitenciario llevado a cabo por la ALDHU concluyó que en la práctica en el sistema no se daba una rehabilitación o un progreso significativos hacia la reincorporación en la sociedad...”<sup>15</sup>*

En el país la legislación referente a una verdadera rehabilitación de los reclusos ha quedado escrito únicamente en el papel, las malas administraciones, la carencia de recursos, la corrupción existente en sus dependencias, ha dado como resultado un sistema que no solamente impide la rehabilitación de los internos, sino que en el interior de las cárceles impere la anarquía.

### **“La situación de los niños alojados con un padre o madre encarcelados**

*Durante la visita de la Comisión, funcionarios de la instalación de mujeres en Quito afirmaron que había aproximadamente 80 niños alojados con sus madres detenidas, y funcionarios de la instalación de mujeres en Guayaquil señalaron que cerca de 70 niños estaban alojados en las mismas circunstancias. Un breve informe del Director Nacional de Rehabilitación Social, transmitido a la CIDH por una organización local, expresaba que uno de los problemas más cruciales para la Dirección era el alojamiento de los niños de los presos en las instalaciones. Informó que el número de niños a nivel nacional alojados con un padre preso era de aproximadamente 400. En algunos casos, el pariente o acudiente que había estado al cuidado del niño de un prisionero no puede*

---

<sup>15</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Ecuador, Ibidem, op. cit.

*continuar haciéndolo y devuelve el niño al padre en la instalación penitenciaria, por falta de otro guardián. En otros casos, las mujeres están embarazadas cuando son detenidas.*

*La encuesta de la ALDHU en las cárceles en todo el país reportó que un pequeño porcentaje de los presos en cada localidad encuestada tenía sus niños alojados consigo en la instalación. La mayoría de estos niños fueron identificados como menores de seis años de edad, pero había casos de niños entre 7 y 12, y unos pocos entre 13 y 18, alojados con uno de sus padres en la penitenciaría. Las cárceles de mujeres en Quito y Guayaquil informaron tener guarderías para los niños entre uno y tres años de edad. En algunos de los otros centros, los menores son enviados fuera de la penitenciaría a un lugar de cuidado diurno. Se informó que los niños mayores generalmente dejan las instalaciones durante el día para asistir a la escuela, y vuelven en la noche. La Comisión también recibió información de que una ONG en Guayaquil y las Naciones Unidas en Quito han establecido hogares residenciales especiales para los menores hijos de padres encarcelados, cerca de los centros respectivos a fin de facilitar las visitas.”<sup>16</sup>*

La permanencia de infantes en los Centros de Rehabilitación Social produce graves perjuicios a la formación y desarrollo de los pequeños, debido a su continua relación con la agresividad, violencia, engaño, promiscuidad; procedimientos estos empleados como únicos medios de solución a los problemas y conflictos de la vida diaria de estos lugares. Los menores asimilan estos comportamientos y los convierten en patrones conductuales de su desenvolvimiento futuro, haciéndolos, en algunos casos enemigos gratuitos de la sociedad.

Los niños privados de libertad son más vulnerables a las presiones ambientales, originando en muchos casos tendencia hacia la depresión, hacia la falta de alegría entre otros.

---

<sup>16</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el Ecuador, *Ibidem*, op. cit.

El hacinamiento en las cárceles del país ha llegado a niveles sin precedentes, con muchas cárceles a más de cuatro veces el número que la capacidad máxima oficial, las condiciones inhumanas existentes se relacionan con la seguridad, comida, medicina, servicio médico y odontológico, y otras necesidades básicas como colchones no adecuados, celdas sin aire o servicios sanitarios. Muchas cárceles no tienen agua potable y son infestados por ratas y bichos. El problema de las enfermedades como el Tifus, cólera, tuberculosis, escabies, y HIV son comunes.

Con estos antecedentes se pretende que esta investigación tenga como objetivo la tercerización de servicios que permita mejorar los mismos en los Centros penitenciarios, mejorando la calidad de vida de los reclusos, fomentando una verdadera rehabilitación para que cuando salgan puedan insertarse en la sociedad.

Lo señalado no implica, tolerar y peor aún justificar el delito, pero es necesario no olvidar que la rehabilitación, como la inserción son necesarios para que los reclusos normalicen su situación social.

## **5. REFERENCIAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA PENITENCIARIA DE OTROS PAÍSES**

El sistema penitenciario, originariamente pensado para la neutralización y el castigo de los infractores de la ley penal y orientada desde principios de siglo hacia la disuasión y la rehabilitación, es objeto en las últimas décadas de serias y numerosas críticas, en especial por no haber cumplido satisfactoriamente con estos objetivos. Se le reprocha sobre todo su incapacidad tanto para garantizar la protección social como

para contribuir en forma significativa a la enmienda de los condenados, y numerosos especialistas proponen incluso su abolición pura y simple.

Con algunas excepciones, el panorama penitenciario latinoamericano presenta una situación claramente insatisfactoria, con respecto a su organización, su funcionamiento y de la población reclusa. En casi todos los países, constituye uno de los sectores más deficientes del sistema penal.

La mayoría de los sistemas penitenciarios del área se enfrentan con el grave problema del aumento regular de la población reclusa, debido sobre todo a la frecuencia con que los jueces recurren en estos países a la pena privativa de libertad y a la prisión preventiva, al uso restringido de la fianza, a la conversión de la insolencia en los casos de multas en cortas penas de cárcel y a la lentitud del procedimiento penal. Las tasas de la población penitenciaria en América Latina, aunque inferiores a la de los Estados Unidos, son bastante superiores a la de los países europeos; solamente en Venezuela, cuya población es casi tres veces menor a la de España, tiene sin embargo una población penitenciaria mucho mayor.

Por regla general, los servicios penitenciarios de América Latina dependen del Ministerio de Justicia en los casos de Costa Rica, El Salvador y Venezuela; en algunos casos del Ministerio de Gobierno como Ecuador y Guatemala; y, en otros del Ministerio de Defensa tal es el caso de Chile. En algunos países como Ecuador y Guatemala actualmente; Panamá antes de la caída del ex Presidente Noriega, la custodia de los reclusos corre a cargo de la policía.

Es frecuente que numerosas cárceles posean una población penitenciaria que sobrepase su capacidad real. Tal es el caso de los Centros Penitenciarios como Ecuador, Perú, Uruguay, entre otros.



Solamente en la cárcel de varones de Guayaquil, registraba en 1990 una población de 1.774 reclusos, cuando su capacidad es de 800. Asimismo, la población penal en Venezuela sobrepasa en más del 40% a la capacidad de sus instituciones penitenciarias.<sup>17</sup> Esta concentración de la población penal se da sobre todo en los centros urbanos. La elevada población se debe fundamentalmente al excesivo recurso que los jueces hacen de la sanción privativa de libertad y, sobre todo, de la prisión preventiva. En América Latina, el porcentaje de procesados que esperan en la cárcel el momento de ser juzgados es elevadísimo y, en cualquier caso, superior al de los demás países del área pertenecientes al sistema jurídico anglosajón; en El Salvador, República Dominicana y Uruguay, más del 80% de los detenidos en los centros penitenciarios son procesados, y en Bolivia, Panamá y Paraguay, el porcentaje es de más del 90%.<sup>18</sup> El problema de los procesados se agrava si se tiene en cuenta el tiempo que numerosos detenidos preventivamente pasan en prisión antes de ser juzgados, que en algunos casos suele exceder el previsto en el código penal si la persona detenida preventivamente fuese condenada a una pena privativa de libertad en su grado máximo.

En América Latina existe, además, un serio problema de selección y formación del personal penitenciario. Como ya se ha indicado, en diversos países la función penitenciaria está a cargo de policías o militares, y los nombramientos del personal correccional se hacen frecuentemente por consideraciones políticas, lo que impide el desarrollo de una carrera en este sector; en Guatemala, incluso ciertos reclusos son nombrados por los guardias para ejercer la autoridad. Además, son pocos los países que poseen escuelas profesionales para la formación del personal

---

<sup>17</sup> Fundación Paz Ciudadana, Francisco José Folch, Carlos Valdivieso, "Sector Privado y Sistema Carcelario: Una Mejor Rehabilitación.

<sup>18</sup> Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), octubre de 2004, al que asistieron algunos de los participantes. Como Banco Mundial; Banco de Desarrollo Interamericano (BID); Organización de Estados Americanos; Human Rights Watch; Amnistía Internacional USA; etc.

penitenciario; entre los que poseen tales instituciones se cuentan Argentina, Costa Rica, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

En cuanto al funcionamiento de las instituciones penitenciarias latinoamericanas, la mayoría de los países del área han adoptado el sistema progresivo, compuesto de tres fases: observación y clasificación, tratamiento y libertad bajo prueba.

El trabajo penitenciario suele considerarse como una parte importante del programa de tratamiento. No obstante, su organización es bastante deficiente, ya que un porcentaje considerable de reclusos no trabaja o apenas lo hace, está orientado esencialmente hacia actividades industriales o artesanales, cuando en la mayoría de los países latinoamericanos la proporción más importante de la población es de origen rural y debe volver a vivir y trabajar en un medio rural, y consiste a menudo en tareas limitadas a cumplir con las principales necesidades de la institución: limpieza, cocina, reparaciones, etc. Incluso se da el caso de que las únicas actividades laborales consisten en el trabajo voluntario realizado por los reclusos para poder sobrevivir.

Las pésimas condiciones existentes en la gran mayoría de las prisiones latinoamericanas y el grado de violencia que a causa de ello se ha alcanzado han dado lugar en algunos países a graves motines y a intervenciones de un rigor excesivo de las autoridades.

Un último problema resultante de las condiciones de vida a que están sometidos los detenidos y del tráfico y consumo de drogas en los centros penitenciarios es la proliferación del SIDA.

Frente a esta situación, los países latinoamericanos que no muestran una tendencia diferente, han optado como respuesta la implementación

de un modelo de gestión penitenciaria que pone énfasis en la construcción de recintos penitenciarios con administración público-privada como es el caso de Chile; y, la tercerización de servicios como es el caso de Colombia y Uruguay.

En todos estos casos los objetivos son similares dar solución a la sobrepoblación penal y los problemas que esto conlleva, tales iniciativas se encuentran en desarrollo en varios países de Latinoamérica como Brasil, Colombia, Costa Rica Belice, México, Venezuela, entre otros.

Entre los principales objetivos que se consideran para implementar la tercerización de los servicios con la participación de la empresa privada son: disminuir el hacinamiento, mejorar las condiciones de vida, reducir los costos, aumentar la rehabilitación, disminuir la reincidencia, mejorar la calidad de servicios, concentrar los esfuerzos en su actividad principal que es la rehabilitación social de los reclusos y su inserción a la sociedad.

En el caso de Uruguay, el hacinamiento provocó el colapso del sistema penitenciario, el mismo que atenta contra toda reeducación. Esta situación ha influido en que las autoridades vean como posibilidad la tercerización de servicios en los centros penitenciarios. El fondo de la discusión es hacer realidad en el país el artículo 26 de la Constitución uruguaya. Este artículo establece que las cárceles no pueden ser lugares para mortificar sino que su fin es rehabilitar, y prohíbe la pena de muerte. Para que esto suceda, se estudia seriamente la posibilidad de un sistema de tercerización de los servicios en los locales de reclusión y promover una experiencia piloto de este sistema que ya funciona en otro tipo de organizaciones. Tienen como argumento de que la situación carcelaria no puede ser peor que la que ya se está viviendo.

La situación en el Perú no es diferente a la de las otras cárceles latinoamericanas. Existe una sobrepoblación de internos para la capacidad real de los penales. No existe el número de personal policial suficiente para el control de ingreso de las visitas, en los días que se efectúa ésta. No cuentan con detector de metales, para poder determinar el ingreso de armas de fuego o punzocortantes. Los servicios que se entregan en estas instituciones son de pésima calidad. Estos argumentos han llevado a que las autoridades pertinentes adopten como parte de la solución, la tercerización de servicios con la participación de empresas privadas. La tercerización de servicios penales es una opción cada vez más atractiva para gobiernos con pocos fondos. La propuesta de tercerización consiste en servicios para internos, administración, salud y la seguridad.

En el caso de Colombia, dentro de su legislación penitenciaria contempla la tercerización como una opción al mejoramiento de los servicios carcelarios.

*“Se establece además que el Inpec o los entes territoriales, según el caso, suministrarán a los internos los servicios de salud a través del sistema de seguridad social en salud existente en el país. Igualmente, estarán a su cargo la alimentación y la dotación de los elementos y equipos de trabajo, didácticos, pedagógicos, deportivos y recreativos y todos los recursos materiales necesarios para el funcionamiento de sus establecimientos de reclusión.”<sup>19</sup>*

La tercerización de los servicios de alimentación, salud, educación y trabajo podrán ser contratados con empresas especializadas públicas o privadas, bajo la coordinación y control del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.

---

<sup>19</sup> <http://www.fiscalia.gov.co/pag/general/proycongreso/carcelario/debacarcel/tercerización/Servicios/carcelarios>

La influencia de la administración privada en los Centros de Rehabilitación Social a través de la tercerización, es un hecho en la mayoría de cárceles latinoamericanas. La utilización de esta herramienta se basa en un análisis conjunto de la cultura organizacional, la planificación estratégica y plan de acciones. Implica escuchar las necesidades de cada unidad carcelaria, analizar su realidad y su situación particular para orientarlo en las mejores soluciones; desarrollando los sistemas administrativos precisos para la obtención de resultados en los menores plazos.

## **6. MODELOS DE ADMINISTRACIÓN PRIVADA**

La privación de libertad se ha convertido en la principal respuesta de política utilizada en el mundo para intentar disminuir la criminalidad, lo cual ha implicado un fuerte aumento de la población encarcelada. En este contexto, los países latinoamericanos no muestran una tendencia diferente. Este proceso ha ido acompañado de un deterioro de las condiciones de vida de los internos, que son sometidos a un castigo social, más que a un proceso de rehabilitación. La situación del sistema carcelario en los países latinoamericano muestra problemáticas similares.

Sin duda esta crisis está signada por la sobrepoblación de los recintos penitenciarios y la consecuente mala condición de vida al interior de los penales. Adicionalmente, se han formulado fuertes críticas a las instituciones encargadas de la administración y vigilancia penitenciaria, situación que ha empeorado su imagen pública.

Además, cuando una persona que delinque ingresa a una cárcel del actual sistema carcelario tradicional ecuatoriano o de cualquier otro país, recibe en ella, por el contacto con otros delincuentes, “capacitación” en actividades ilegales. Tal es el contagio delictivo, que también se ha llamado «efecto cárcel». Al salir del recinto penal, sus posibilidades en el mercado ilegal han aumentado. Así, es altamente probable que vuelva a delinquir.

Por otra parte, los programas de rehabilitación son escasos y tienen limitado impacto en la disminución de la reincidencia. Estos hechos han contribuido para que algunos países latinoamericanos estén dispuestos a adoptar entre sus alternativas de solución modelos de administración privada.

En este tipo de modelos el recluso es considerado como un elemento activo, puesto que es contratado y se halla sometido virtualmente a las mismas exigencias de un trabajador en libertad y en el mercado legal, y obtendrá una remuneración cercana a la de éste, mejorando así sus condiciones de vida. Al volver al medio libre, el ex recluso estará verdaderamente capacitado para actuar en ese medio y, por eso, se encontrará en la situación de que su costo alternativo de delinquir sea muy alto; quien se encuentre en esa situación, probablemente no reincidirá.

Esta es la razón fundamental que hace socialmente necesaria la participación del sector privado en lo penitenciario: ofrece una mayor posibilidad de rehabilitación al reo y ofrece una menor probabilidad de reincidencia a la sociedad. Además, ofrece otras ventajas, como las de mejores condiciones de vida para el interno durante la reclusión y de disminución de costos para el erario nacional.

Lo anterior no constituye, pues, un desmedro para los derechos del recluso muy por el contrario, le ofrece una opción real de mejorar su situación, ni es lesivo de los principios en que se funda una sociedad de libertades.

Desde esta última perspectiva, es de recordar que el éxito de un sistema social exige coherencia entre los órdenes que lo componen: el sistema económico no alcanzará su objetivo de prosperidad general si no se apoya en un orden jurídico coherente y sólido; y esa solidez depende determinadamente de que el sistema judicial sea funcional y acorde con las necesidades de su tiempo.

Esa coherencia supone que aquella parte del sistema judicial que es la justicia penal desemboque, a su vez, en un sistema carcelario de características funcionales respecto del sistema social. De allí que ciertas fundaciones sin fines de lucro subraye que para abordar con buenas perspectivas el problema de la delincuencia, sea preciso comprenderlo como un ciclo. En ese ciclo, una etapa es el proceso judicial. Otra etapa, inmediatamente posterior, es la carcelaria, cuando proceda. Y, cuando así ocurra, el interés social consiste en que la cárcel no sólo tenga un efecto de sanción, sino también de verdadera rehabilitación. De lo contrario, las expectativas de reducción de los niveles delictivos se verán probablemente frustradas.

La participación privada en lo carcelario es innovadora, se aparta del esquema tradicional, que veía lo penitenciario como un campo de exclusiva competencia del Estado. Las necesidades de la realidad contemporánea, por el contrario, han empujado a diversos países en especial Estados Unidos, Gran Bretaña y Australia a buscar y obtener mejores resultados sociales en un esquema de acción conjunta con el sector privado.

En la experiencia internacional, el desarrollo inicial de estos esquemas productivos ha tendido a revestir la forma de una asociación entre el servicio estatal de prisiones que mantiene a su cargo la custodia de los reclusos y la administración del recinto y una empresa privada que aborda la producción de determinados bienes o servicios. Así, han ido naciendo industrias en el interior de las cárceles, no sólo como una manera de hacer más rentable la gestión de las mismas por los empresarios privados, sino como expresión de la inquietud por lograr una más efectiva rehabilitación de los reclusos.<sup>20</sup>

En los Estados Unidos, normalmente, en estos regímenes todo el salario del recluso le pertenece a éste; está situado en un nivel cercano al del mercado, y sólo se sujeta a algunos descuentos legales que dependen de cada estado, en ciertos casos para reparar el daño a las víctimas, en otros para sustentar a su familia. Esa misma experiencia muestra que, básicamente, la primera preocupación de los gobiernos fue el problema presupuestario que plantea el sistema carcelario al que ningún país parece escapar; de allí que se buscaran, en algunos casos, fórmulas de traspaso de la gestión o incluso de la propiedad de los recintos penitenciarios al sector privado.

Una segunda razón que justifica el estudio de la colaboración entre los sectores privado y público en lo relativo a gestión de cárceles, es el mejoramiento de las condiciones de vida del recluso. En general, las cárceles bajo gestión privada, sujetas a un estricto control gubernamental, han logrado progresos en la satisfacción de los derechos básicos de los reclusos mejorando sus condiciones de vida, así como en la entrega de programas complementarios de educación, recreación, etc.

---

<sup>20</sup> Este esquema, a veces, se traduce en que aquel recinto penitenciario en que el recluso puede participar de actividades productivas empresariales esté bajo la administración del sector privado. No obstante, la creación de una cárcel-industria no significa necesariamente el traspaso de la propiedad o de la administración del recinto penitenciario al sector privado.



Por estas razones, el presente punto presenta modelos de administración con la participación de empresas privadas en los ámbitos de gestión, construcción y financiamiento de los recintos penitenciarios, por una parte, y la cárcel productiva, por la otra. Se presta especial atención a la experiencia norteamericana, por ser aquella que más profunda y variadamente ha desarrollado esta idea de colaboración. Es, también, la que ha producido el más amplio debate en torno a estas ideas, recogido en abundante literatura especializada.

Este breve examen no pretende ser un alegato en favor de la privatización del sector carcelario, ni busca abrir una fuente de ingreso adicional a los empresarios privados, el sector privado puede perfectamente prosperar aunque no intervenga en lo carcelario. Sí postula, en cambio, una modernización sustancial del mismo, que arroje resultados de mejor rehabilitación, para mayor beneficio de los reclusos, del Estado y de la sociedad entera.

La idea es fomentar la incorporación de la comunidad a tareas que apoyen la rehabilitación. En particular, la de la empresa privada, para que participe en el fortalecimiento de talleres de capacitación y en el desarrollo de microempresas.

Por lo manifestado, la participación de la empresa privada es fundamental como parte de la rehabilitación de los internos, pues tiene la capacidad de instalar talleres y aprovechar el trabajo de los reclusos. Esta situación tendría dos beneficiarios, por un lado la empresa con la obtención de los productos y por otro lado, los internos con una remuneración similar a la del mercado con lo cual, no solamente levantaría su autoestima sino también tendría la oportunidad de conseguir recursos a base de su trabajo honrado.

Esta es la razón por la que se propicia la participación privada en el sistema carcelario, para dar a los reclusos una oportunidad que nunca tendrán de otra manera.

### **6.1 La nueva experiencia Norteamericana**

Una de las experiencias más importantes a ser tomadas en cuenta es la norteamericana que se ha mantenido a la vanguardia de la administración privada en los centros penitenciarios.

Hasta los años finales del siglo XX, la autoridad estatal ha dominado casi sin contrapeso todo lo relativo a la aplicación y administración de la ley penal en la mayor parte de los países. El primer impulso de contracción de lo estatal en favor de la intervención privada en lo carcelario se originó en el Gobierno de los Estados Unidos en los años 60', cuando la Oficina Federal de Prisiones comenzó a contratar con operadores privados la gestión de centros de tratamiento comunitario para presos federales.

Estos reclusos, que se encontraban a pocos meses de su puesta en libertad, eran instalados en recintos comunitarios de transición, de manera que pudieran encontrar empleos y lugares donde vivir, haciéndoles así posible una gradual reincorporación al medio libre.

Para ello se establecieron directrices que permitieron establecer modelos de administración privada en los centros penitenciarios. Así, se puede señalar a los siguientes:

- a. **Modelo gerente:** la compañía privada administra un negocio que es de propiedad de la agencia penitenciaria; la compañía no tiene ninguna otra función en el negocio.
  
- b. **Modelo cliente:** el departamento estatal de prisiones opera un negocio y el sector privado compra una porción significativa del producto.
  
- c. **Modelo cliente que controla:** una empresa privada ayuda a financiar una cárcel-industria operada por funcionarios de prisiones, a cambio de constituirse en el cliente principal o único.
  
- d. **Modelo «joint venture»:** una compañía privada administra o ayuda a administrar un negocio en el que ha invertido en «joint venture» conjuntamente con la agencia penitenciaria estatal.
  
- e. **Modelo inversionista:** una compañía privada invierte en un negocio operado por una agencia carcelaria estatal; la compañía no tiene otra función en el negocio.
  
- f. **Modelo empleador:** una compañía privada es propietaria y maneja un negocio que utiliza trabajo de reclusos para producir bienes y servicios; ella controla su contratación, despido y supervisión.

El camino que se ha tomado para enfrentar la sobrepoblación penal y los problemas que conlleva ha sido, en prácticamente todo el mundo, la introducción de capital privado al sistema carcelario. La experiencia de privatización, concesión penitenciaria y tercerización a nivel internacional ya lleva más de una década de desarrollo, contando con centros de reclusión operados por empresas privadas en lugares tan diversos como Estados Unidos, Inglaterra, Escocia, Australia, Sudáfrica, Canadá, Nueva

Zelanda y Puerto Rico. Además, tales iniciativas se encuentran en desarrollo en varios países de América Latina como Costa Rica, Belice, Venezuela, México, Brasil y muchos otros están considerando su implementación. No obstante esta masificación de la entrada de la empresa privada en el quehacer penitenciario, su rol presenta diferencias respecto a las atribuciones y responsabilidades que adquiere.

Sin duda en los Estados Unidos se evidencia la principal experiencia de privatización carcelaria, cuyos objetivos centrales son:

- Reducir los costos,
- Aumentar la rehabilitación,
- Disminuir la reincidencia,
- Mejorar las condiciones de vida y/o,
- Disminuir el hacinamiento

Sin embargo, dichos objetivos han tenido resultados variados e incluso negativos. Así por ejemplo, con relación a los costos si bien se estima que el Estado podría ahorrar hasta el 25% con la privatización carcelaria, un análisis comparado en los Estados Unidos muestra que dicho ahorro es poco significativo.<sup>21</sup>

Sin embargo de ello, la participación privada en lo carcelario es innovadora, se aparta del esquema tradicional, que veía lo penitenciario como un campo de exclusiva competencia del Estado. Las necesidades de la realidad contemporánea, por el contrario, han empujado a diversos países a buscar y obtener mejores resultados sociales en un esquema de acción conjunta con el sector privado.

---

<sup>21</sup> Fuente: Informe de GAO (The United States General Accounting Office). "Cárceles públicas y privadas en EEUU, 1996

## 7. LA TERCERIZACIÓN

El Outsourcing o Tercerización es una estrategia gerencial, por medio del cual las organizaciones designan el manejo de ciertas actividades tradicionalmente realizadas con personal y recursos internos a un proveedor externo de servicios especializados que se convierte en un socio estratégico de la organización.

*Outsourcing o Tercerización es una técnica innovadora de administración, que consiste en la transferencia a terceros, de ciertos procesos complementarios, que no forman parte del giro principal de la actividad, permitiendo la concentración de los esfuerzos en las actividades esenciales, a fin de obtener competitividad y resultados tangibles.<sup>22</sup>*

La tercerización es una megatendencia que se está imponiendo en la comunidad empresarial de todo el mundo y consiste básicamente en la contratación externa de recursos anexos, mientras la organización se dedica exclusivamente a la razón de ser de su actividad o negocio.

El Outsourcing hace tiempo era considerado simplemente como un medio para reducir significativamente los costos, sin embargo en los últimos años ha demostrado ser una herramienta útil para el crecimiento de las organizaciones, maximizando sus beneficios y reduciendo los costos.

A nivel mundial, si bien fueron las industrias las primeras en recurrir a esta modalidad, es en el sector financiero donde se evidencia el mayor crecimiento.

---

<sup>22</sup> Pricewaterhouse, "Presentación de Servicios de Consultoría, Quito, 1996, Pág. 12

En Ecuador, hasta mediados del año 2005 existían registradas y todavía en funcionamiento en la Superintendencia de Compañías alrededor de 240 empresas que tenían facultades legales para tercerizar servicios hoy son mucho más.

Las principales áreas que se tercerizan de acuerdo a la actividad son: cartera, nómina, contabilidad, auditoría interna, ventas, tecnología, manejo de inventarios, compras, servicio de guardianía, entre otras; y cada vez se van creando más ramas de acuerdo a las necesidades que se presentan en las empresas.<sup>23</sup>

Asimismo dentro de cada rama específica de tercerización se encuentra varios tipos de servicio, tal es el caso del manejo de nómina por ejemplo, sobre el cual una empresa tiene una política de tener al empleado bajo su dependencia, mientras otras empresas solo dan el servicio de selección y no tienen al trabajador bajo su responsabilidad sino pasa a la empresa contratante; y como éste se pueden nombrar varios casos en varias ramas; por lo cual se puede decir que dentro de la tercerización no hay un límite ni estándares fijos a seguir bajo un mismo patrón de funcionamiento, sino que hay gran amplitud de acción y cada vez hay más puertas para seguir desarrollando la capacidad de negociación entre las organizaciones contratantes y las tercerizadoras.

*Las empresas tercerizadoras en el mercado ecuatoriano han venido prestando servicios desde inicios de la presente década a importantes empresas nacionales y transnacionales con domicilio en este país, tales como: contabilidad, nómina, cartera, auditoría, selección de personal, capacitación, manejo de inventarios, compras servicio de vigilancia y guardianía, entre otras.<sup>24</sup>*

---

<sup>23</sup> Cerda Ayala Héctor, “La Tercerización, un camino para transformar las compañías en organizaciones más efectivas, PUCE, 2001, Pág. 4

<sup>24</sup> Asociación de Empresas de Servicios de Personal”, Revista de ANECEP, Quito, 2000, Pág. 7

## **7.1 Misión de la Tercerización**

La finalidad de las empresas tercerizadoras es el ofrecer un servicio de calidad, especializado, que implique un menor costo para la organización que los contrata, creando ventajas económicas y funcionales en la misma, así como para la tercerizadora.

Esta técnica se fundamenta en un proceso de gestión que implica cambios estructurales de la organización contratante en aspectos fundamentales tales como: la cultura, procedimientos, sistemas, controles y tecnología cuyo objetivo es obtener mejores resultados concentrando todos los esfuerzos y energía de la organización en la actividad principal. Por lo tanto, el fundamento de su aplicación está en la visión y misión estratégica que los dirigentes deben adoptar para consolidar la metodología en práctica.

La tercerización implica también fomento para la apertura de nuevas empresas con oportunidades de oferta de mano de obra, restringiendo, de cierto modo el impacto social.

## **7.2 Importancia de la Tercerización**

La tercerización es una actividad que se está imponiendo en la comunidad organizacional de todo el mundo en busca de la eficiencia y eficacia administrativas, sin embargo, en nuestro país todavía existe desinformación y temor sobre la aplicación de esta nueva técnica, lo que origina que las organizaciones se mantengan al margen del desarrollo global.

La importancia de la tercerización radica en que ésta pretende concentrar los esfuerzos de la organización en las actividades principales del giro del negocio o actividad. De esta manera se pretende otorgar mayor valor agregado para los usuarios o clientes y productos mediante agilidad y oportunidad en el manejo de los procesos transferidos, una reducción de los tiempos de procesamiento e inclusive, en la mayoría de los casos, una reducción de costos y de personal, así como una potencialización del talento humano.

La tercerización se debe aplicar en una organización que ha sido capaz de determinar, con cierto grado de certeza, cuáles son los procesos ligados al giro del negocio o actividad, como por ejemplo para el caso del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, su misión es la rehabilitación y la reinserción de los reclusos a la sociedad y para ello debe contar con algunos procesos y servicios ligados a su actividad como son: médico, odontológico, trabajo social, psicológico, alimentación, laboral, y, seguridad y vigilancia. De la calidad de los servicios y de los acertados procesos que se apliquen a los reclusos dependerá que este Centro cumpla con su misión.

Es esta herramienta administrativa la que se pretende exponer en el presente trabajo dentro del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, en algunos servicios que presta esta institución.

Para ello, será necesario consultar a los directivos su parecer acerca de un proceso de tercerización y su interés de que esto suceda, basándose en que este proceso genera un mejor servicio, pero la principal preocupación es el inminente recorte de personal que acarrearía un proceso como el de aplicar Outsourcing en el Centro de Rehabilitación.



**SÍNTESIS:**

<b>JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA</b>	
Aporte de herramientas válidas y nuevas para prestar y adquirir servicios de tercerización y orientar a los gerentes y directivos a una mejor toma de decisiones.	
<b>¿Qué es la tercerización?</b>	Es una técnica de administración que consiste en la transferencia a terceros de algunos procesos y Actividades complementarias
<b>Misión de la Tercerización</b>	Ofrecer un servicio de calidad a la organización contratante, creando Ventajas económicas y funcionales en la misma,
<b>Importancia de la Tercerización</b>	Concentrar los esfuerzos de la organización en su actividad principal en busca de la eficiencia y eficacia administrativa,

**7.3 Aspectos Positivos y Negativos de la Tercerización**

La investigación se encamina a demostrar en la práctica las verdaderas ventajas y desventajas que tiene las organizaciones que contratan los servicios de tercerización, así como la optimización de recursos financieros y administrativos al interior de las mismas.

**7.3.1 Aspectos Positivos**

Existen diversas razones para que una organización decida optar por la administración delegada con el fin de mejorar su estructura organizacional y optimizar su desempeño económico.

- Alcanzar la efectividad enfocándose en lo que la organización hace mejor.
- Aumentar la flexibilidad para alcanzar el cambio, según las condiciones del negocio o actividad, la demanda de servicios y la tecnología.
- Mejorar el rendimiento operacional a través de una mayor productividad, mejor calidad, ciclos de tiempo más rápidos, mejoramiento de la utilización de los recursos, mayor disponibilidad y mayor rendimiento.
- Obtener nuevas experiencias y destrezas conociendo tecnología que de otra manera no estaría disponible.
- Transferir el costo de los empleados (incluyendo los beneficios que por ley se les otorga) y los gastos generales al proveedor.
- Reducir los costos debido al superior desempeño y estructura de menor gasto del contratista.
- Mejorar la gerencia y control del área tercerizada.
- Reducir inversiones en equipos, personal, etc., para utilizar esos recursos para otros propósitos.
- Reducir o compartir el riesgo de la gerencia o directivos.
- Expandir las operaciones durante periodos en los que esa expansión no podría ser financiada.

- Recibir ideas innovadoras para mejorar la actividad y los servicios, etc.
- Mejorar la credibilidad y la imagen corporativa a través de la asociación de proveedores grandes.

### **7.3.2 Aspectos Negativos**

Asimismo, existen otras razones que también se deben considerar al momento de hacer el análisis para decidirse o no por la tercerización en la organización.

- Mantener los puestos de trabajo para evitar que la lealtad de los empleados que quedan baje y así mantener el compromiso con la comunidad.
- Baja de moral de los empleados en general, no solo para los que fueron tercerizados.
- Perder el control sobre el proveedor.
- Perder la filosofía de la organización.
- Pérdida de identidad de la organización.
- Dependencia de los proveedores.
- Perder la confidencialidad.

- Temor a que los contratistas se expandan dentro de la organización.
- Riesgo de desprestigiar la organización.

#### **7.4 Requerimientos para la Tercerización**

##### **Requisitos:**

Para que se pueda aplicar la técnica administrativa de la tercerización es necesario cumplir una serie de requisitos:

- Se requiere una administración comprometida desde el diagnóstico, es decir, que los directivos de la organización y toda la organización en sí, consideren a la tercerización como parte de su filosofía y cultura organizacional.
- Adicionalmente, se necesita conocer la actividad como un todo. Esto implica tener bien definidas la estrategia, la visión y la misión.
- Los procesos que en los momentos actuales se aplican en la organización deben ser objeto de análisis en base a la relación existente entre cliente y proveedor, costeándolos según las actividades involucradas.

- Un aspecto muy importante es el conocimiento de la estructura actual y, de las posibles expansiones, determinando también el número de personas que laboran en cada área.
- Otros ámbitos que se deben conocer son las relaciones con el marco laboral y tributario y las posibles nuevas inversiones ya sea en tecnología, productos, servicios, entrenamientos, etc.
- Sin embargo, el requisito fundamental es la selección adecuada y rigurosa de los posibles prestadores de servicios a través del análisis costo-beneficio.
- Todos los requisitos antes enunciados son esenciales al momento de optar por la tercerización, pero no se podría alcanzar ningún resultado si es que no se procede a definir correctamente el contrato entre la organización que aplica la tercerización y la proveedora de servicios.

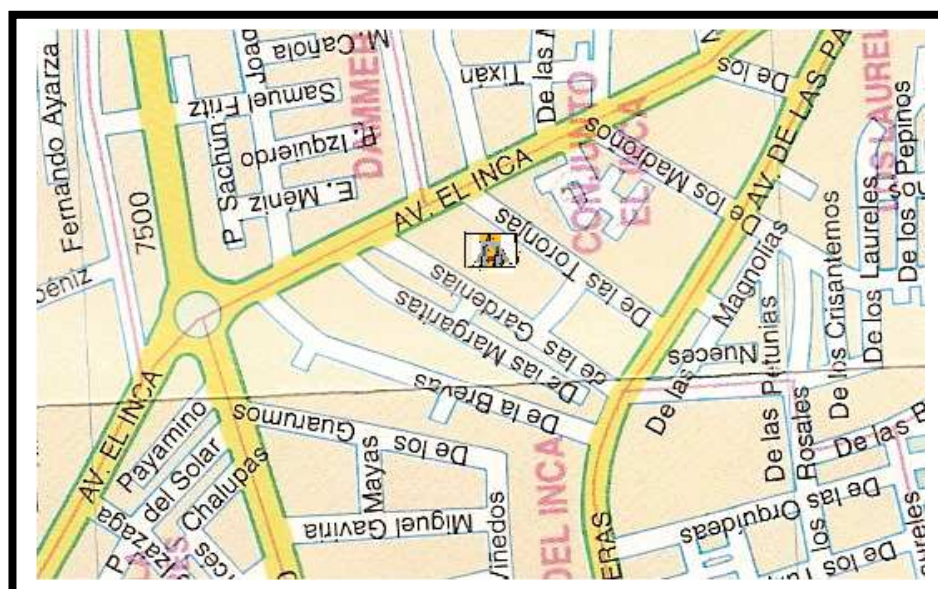
## CAPÍTULO III

### ANÁLISIS SITUACIONAL DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN FEMENINO QUITO

#### 3. APRECIACIÓN SITUACIONAL DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN FEMENINO QUITO

En la ciudad de Quito, al norte de la capital, en el sector denominado El Inca (Las Toronjas No. 47-220 y Av. El Inca), se ubica el Centro Femenino de Rehabilitación Social, el mismo que alberga a una población constituida por quinientas reclusas aproximadamente.

#### CROQUIS DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO



Este centro, heredero del espíritu Garciano del siglo pasado, guarda en el interior de sus sólidas paredes a un excedido número de mujeres, que privadas de libertad esperan se cumpla el tiempo en que volverán a la

vida común, pagando el precio que el delito cometido pretende cobrar y moralizar su falta, capacitándola para la convivencia social y las buenas costumbres.

Aquí las mujeres se encuentran recluidas por diversidad de faltas tales como: infracciones relacionadas con la producción y tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas en general; el robo, la estafa, el homicidio, el hurto, el asesinato, el aborto y muchas otras infracciones tipificadas en el Código Penal, Código de Ejecución de Penas, Rehabilitación Social y otros cuerpos legales.

Las condiciones de las mujeres encarceladas son variadas: su edad va de los 18 a más de 50 años; su nivel de educación va desde el analfabetismo a la enseñanza elemental, siendo pequeño el número de personas que han llegado a las aulas secundarias, la pobreza acompaña al mayor número de reclusas.

El medio físico que rodea a las internas, pretende dar un aire de modernismo, por la presencia del prefabricado en el bloque administrativo y en la guardería, mientras que el área de encarcelamiento es de cemento armado y con sólida puerta de ingreso.

Aún hoy en el siglo XXI se continúa con la caduca idea del encarcelamiento para corregir la secuela del siglo XIX en donde se enorgullecían los estados con la construcción de verdaderas fortalezas, las mismas que remplazaron a la rectificación de los errores utilizando un patíbulo. Estas circunstancias permiten pensar que una de las alternativas de solución para que los centros penitenciarios cumplan su función es a través de la tercerización de los servicios, con ello se pretende optimizar recursos y entregar una verdadera rehabilitación al interno, en su preparación para que afronte la situación cuando éste salga en libertad.

Hoy, se habla de modernismo dando un tenue maquillaje a las lúgubres fachadas de los fríos centros penitenciarios y con esta simple medida, se quiere corregir aparentemente los grandes errores o pequeños del interior. Así la rehabilitación constituye un mito, una idea paternalista y autoritaria por parte del Estado, por la cual se pretende rehabilitar a gente adulta que está pagando una pena, empleando en múltiples oportunidades el castigo y la represión.

El lugar donde permanecen las mujeres encarceladas, al que se hace referencia, está constituido por pequeñas habitaciones denominadas celdas compartidas por dos personas adultas y los hijos de éstas si los hubieren; cada celda se relaciona entre sí por un estrecho corredor al fondo del cual existe un baño general, este conjunto constituye un pabellón. La clasificación de los pabellones se hace tomando en cuenta si las reclusas han sido o no sentenciadas por la justicia o por motivos económicos y sociales.

Disponen las personas encarceladas de pequeños talleres, en donde pueden desarrollar aptitudes y habilidades especialmente en el campo manual, así: en la elaboración de juguetes y adornos, trabajo de prendas de vestir, confección de tapetes, cortinas, alfombras, sábanas, pegado de cajas, elaboración de sobres entre los más comunes. Toda esta organización laboral es aceptada voluntariamente por las reclusas, a quienes en ningún momento se les exige trabajar.

El personal de damas voluntarias se encarga de efectuar convenios con fábricas y otras empresas o instituciones privadas y mentalizar en las reclusas sobre los beneficios económicos que les reporta, la ejecución de estas tareas. El dinero que recibe la trabajadora puede emplearlo en la compra de artículos que satisfagan sus prioridades o enviarlo al exterior



de la cárcel para la supervivencia de su familia o los honorarios para el abogado defensor.

A la par del beneficio económico que proporcionan estos talleres surge como principal objetivo el capacitarles moral y económicamente para el mundo exterior al que se deberán enfrentar en el futuro.

Aquellas reclusas que no aceptan la oportunidad que se les brinda, de trabajar, disponen de espacios abiertos en donde pueden permanecer “libremente” tomando sol o practicando el deporte de su elección.

Un tercer grupo puede permanecer dentro de las habitaciones ya sea mirando la televisión, jugando cartas o realizando cualquier otra actividad.

El elemento humano con que cuenta el Centro de Rehabilitación aparte de las autoridades de rigor, está constituido por:

- Los guardias, personal que controla el ingreso y salida de las visitas.
- Las guías encargadas de la disciplina interna de la Institución.
- El personal médico encargado de la salud física y mental de las internas.
- El personal de servicio.

Descrito someramente el medio físico y humanitario penitenciario es fácil de deducir que éste carece de la ayuda suficiente que el Estado debe proporcionarle; pues esta ayuda debe estar acorde con los objetivos de la institución que no puede ser otro que rehabilitar a la mujer que delinquiró, para hacerla ciudadana apta para desenvolverse en la sociedad.

Es deber del Estado brindar una estadía digna en base a una infraestructura física y humana suficientes para el tratamiento de las internas y su integral rehabilitación.

Pensar en la cárcel como en el lugar donde se enseña a vivir en libertad, es totalmente contradictorio, la psicología debería proporcionar a las reclusas los medios suficientes para su rehabilitación e incorporación a la sociedad, en base a una concientización profunda sostenida por una escala de valores.

“De las mujeres reclusas en este Centro carcelario un 80% son madres y el 20% viven con sus hijos en el interior de la cárcel”.<sup>25</sup> La permanencia de infantes en el Centro Femenino de Rehabilitación Social produce graves perjuicios a la formación y desarrollo de los pequeños, debido a su continua relación con la agresividad, violencia y engaño, Los menores asimilan estos comportamientos y los convierten en patrones conductuales de su desenvolvimiento futuro.

La cárcel nunca ha tenido una característica de ayuda y de cambio, ésta desde su invención fue concebida como un lugar donde las personas deben purgar sus faltas contra la sociedad. Donde las personas no recibían ayuda sino castigo. Todo esto no ha cambiado si se toma en cuenta que sigue existiendo la tortura, el hacinamiento y la falta de recursos para este sector de la sociedad.

*“Las cárceles no son más que el infierno que ha emergido contra los hijos de un Dios, que no tiene tiempo para ver las inequidades que existen en el mundo, para acabar con la poca fe que les queda de vivir, para asolar a los cautivos culpables de*

---

<sup>25</sup> Andrade Torres Mónica, “La Relación Madre-Hijo en el medio carcelario”, Estudio realizado en la Guardería del Centro Femenino de Rehabilitación Social de la ciudad de Quito, PUCE, 1994

*ignorancia, de la falta de provisión y del egoísmo de los que tienen el poder”.*<sup>26</sup>

La cárcel al separar a un individuo de la sociedad, también lo separa de su familia, de su ciudad y muchas veces de su país. Alejándolos de sus razones de vivir, de su comida, y de su cielo. Los extranjeros con la falta de comunicación, falta del conocimiento del idioma, que impide que se puedan crear redes de apoyo que los auxilien en situaciones de estrés, los cuales son muy frecuentes dentro de la cárcel.

#### **4. ESTADÍSTICAS SOBRE EL CENTRO DE REHABILITACIÓN FEMENINO DE QUITO Y COMPARACIÓN CON OTROS CENTROS FEMENINOS DEL PAÍS**

Los Centros de Rehabilitación Social en el último período registran una tendencia a incrementar su población penitenciaria. Lo que puede agravarse aún más, debido al fenómeno de la migración así como a los altos niveles de desempleo, analfabetismo, desorganización familiar como consecuencia de la pobreza y falta de oportunidades de la población ecuatoriana. Esta situación y a pesar de los esfuerzos institucionales relacionados con los centros penitenciarios han provocado hacinamiento, pues la falta de recursos y capacidad instalada es insuficiente, lo que dificulta el cumplimiento de los objetivos del Sistema Penitenciario y la gestión eficiente y eficaz de la Institución.

En base a lo manifestado, este capítulo pretende realizar un estudio de los datos estadísticos penitenciarios, analizar la realidad por la que atraviesan los Centros de Rehabilitación Social Femeninos del país, especialmente el de Quito y posibles alternativas de solución.

---

<sup>26</sup>J. Lezaun, “La Cárcel como forma de exterminio”,  
<http://www.nodo50.org/resumen66/lezaun.html>

#### **4.1 Datos estadísticos sobre los Centros de Rehabilitación Social en el Ecuador**

La sociedad ecuatoriana, en las últimas décadas, se viene enfrentando, como todas las sociedades actuales, a un fenómeno seriamente complejo relacionado con la pérdida de valores humanos y sociales que generan el incremento y una mayor diversidad de los comportamientos delincuenciales. Ni la sociedad, ni la estructura del Estado, ni los centros carcelarios han estado preparados para este súbito cambio y, peor aún, para sus consecuencias, como la inseguridad ciudadana, la masificación y la corrupción en las cárceles. La inequidad social y el subdesarrollo son las causas más comunes invocadas por los analistas del problema. En verdad son aquellas que, al igual que la anterior, ha incrementado la delincuencia y, por ende, los problemas del fenómeno penitenciario. Sin embargo, es necesario mirar este origen, como colateral y complementario a los otros fenómenos.

La desigualdad social que ha experimentado el Ecuador, particularmente en la última década, lo coloca como uno de los países más inequitativos del Continente Americano, con índices que señalan que tan sólo un 10% de la población ostenta el 80% de la riqueza nacional; por ende, el 70% de habitantes se encuentra en la línea de la pobreza. Con estas cifras emitidas por los organismos multilaterales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, no es casual que el fenómeno penitenciario se haya deteriorado hasta alcanzar niveles nunca antes sospechados y de difícil solución. Esta situación se refleja en el número de internos que cada vez rebasa las capacidades de los centros penitenciarios; así se tiene que para el año 2005 el número de internos asciende a 11.358 de los cuales 10.229 son del sexo masculino y 1.129 son del sexo femenino.<sup>27</sup>

---

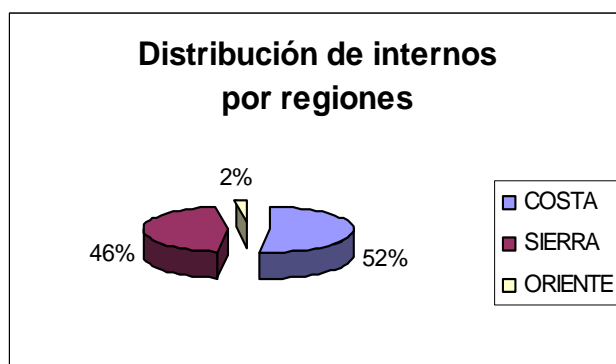
<sup>27</sup> Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Boletín Estadístico, 2004-2005

En los siguientes cuadros y gráficos se aprecia lo manifestado.

**Cuadro No. 1**  
**Población Penitenciaria por regiones**

REGIÓN	INTERNOS
COSTA	5.909
SIERRA	5.190
ORIENTE	259
TOTAL	11.358

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras  
Elaboración: el autor



**Gráfico No. 1**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras  
Elaboración: el autor

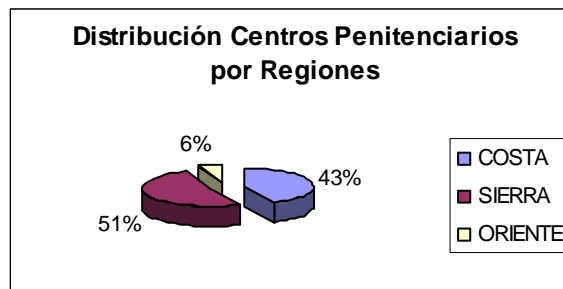
Como se observa en el gráfico No.1, el total de la población penitenciaria a nivel país es de aproximadamente 11.358 internos para el año 2004; distribuidos de la siguiente manera: 52% en la región Costa; 46% en la Sierra y 2% en el Oriente.

**Cuadro No. 2**  
**Centros penitenciarios por regiones**

REGIÓN	CENTROS
COSTA	15
SIERRA	18
ORIENTE	2
TOTAL	35

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 2**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor

Hay sólo 35 centros de rehabilitación social en todo el país, incluyendo los centros de detención preventiva en Quito y Guayaquil, los cuales alojaban hasta el año 2004 a 11.358 prisioneros.

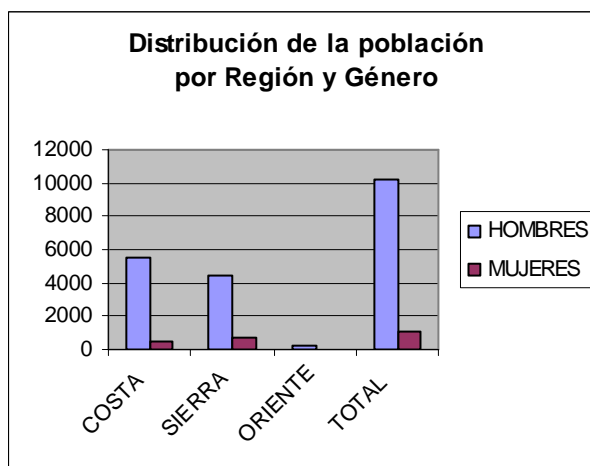
Según el cuadro y gráfico se observa que en la Costa existen 15 centros penitenciarios equivalentes al 43%; en la Sierra 18 centros penitenciarios equivalentes al 51% y en el Oriente 2 centros penitenciarios correspondientes al 6% del total.

**Cuadro No. 3**  
**Población penitenciaria por Región**  
**y Género**

REGIÓN	HOMBRES	MUJERES
COSTA	5.482	427
SIERRA	4.492	698
ORIENTE	255	4
TOTAL	10.229	1.129

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 3**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor

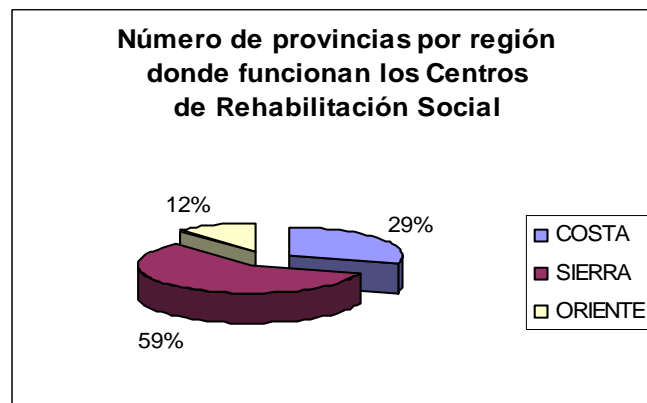
La población carcelaria es primordialmente masculina en edad de trabajar, entre los 15 y los 40 años de edad; aproximadamente el 10% es femenina. Solamente cuatro de los centros o casas de detención son sólo para mujeres; los demás tienen pabellones para hombres y mujeres.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> El Sistema Penitenciario en Cifras, Boletín Estadístico, 2004-2005

**Cuadro No. 4**  
**Número de provincias donde funcionan**  
**Los Centros de Rehabilitación Social**

REGIÓN	PROVINCIAS
COSTA	5
SIERRA	10
ORIENTE	2
TOTAL	17

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras  
 Elaboración: el autor



**Gráfico No. 4**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras  
 Elaboración: el autor

En la región Costa funcionan cinco centros de rehabilitación social equivalente al 29%, en la Sierra 10 centros equivalente al 59% y en el Oriente dos, equivalente al 12%.

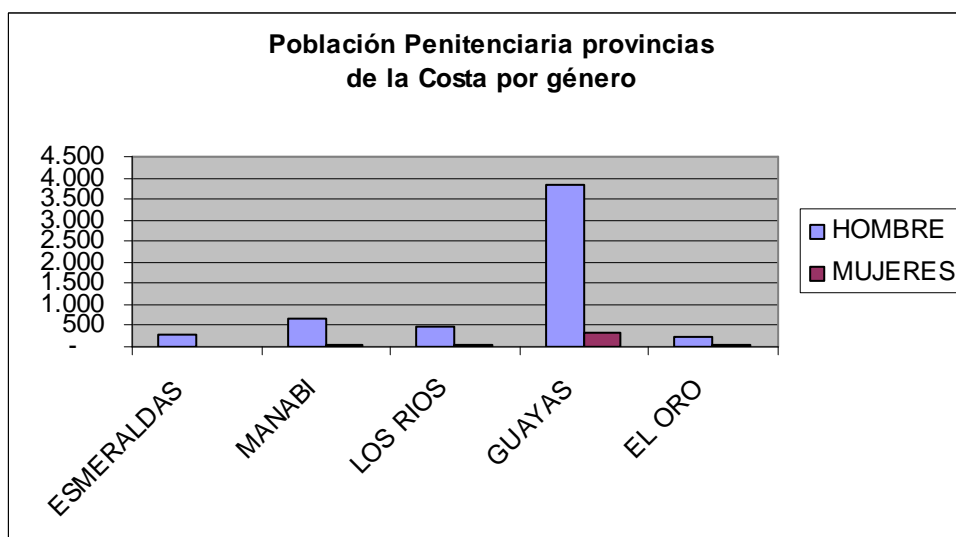


**Cuadro No. 5**  
**Población Penitenciaria provincias de la**  
**Costa por Género**

<b>COSTA</b>	<b>HOMBRES</b>	<b>MUJERES</b>	<b>TOTAL</b>
ESMERALDAS	285	17	302
MANABI	642	28	670
LOS RIOS	482	34	516
GUAYAS	3.831	315	4.146
EL ORO	242	33	275
<b>TOTAL COSTA</b>	<b>5.482</b>	<b>427</b>	<b>5.909</b>

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 5**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor

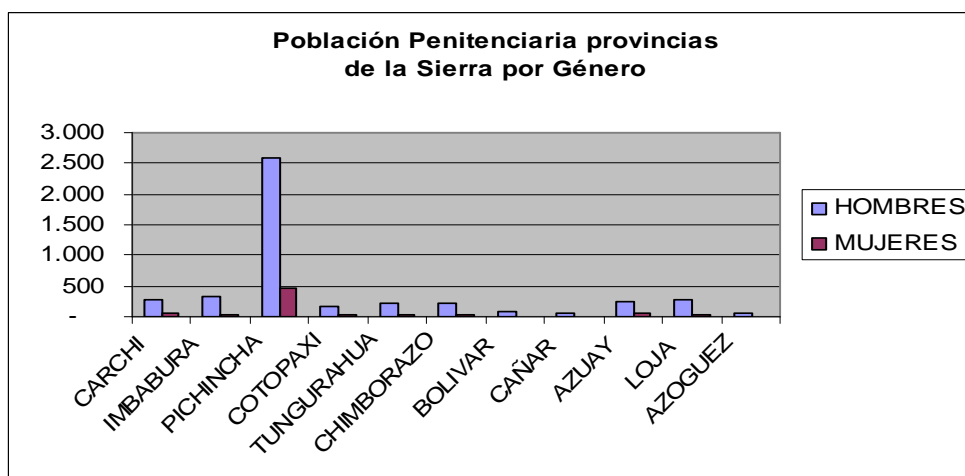
En las provincias de la Costa, la población penitenciaria se encuentra mayoritariamente en el Guayas, y en menor proporción en la provincia de Manabí, en las cuales el género masculino predomina sobre el género femenino.

**Cuadro No. 6**  
**Población Penitenciaria provincias de la**  
**Sierra por Género**

SIERRA	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
CARCHI	286	43	329
IMBABURA	334	38	372
PICHINCHA	2.580	466	3.046
COTOPAXI	163	17	180
TUNGURAHUA	215	27	242
CHIMBORAZO	212	25	237
BOLIVAR	73	5	78
CAÑAR	59		59
AZUAY	255	61	316
LOJA	262	16	278
AZOGUEZ	53		53
<b>TOTAL SIERRA</b>	<b>4.492</b>	<b>698</b>	<b>5.190</b>

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 6**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras

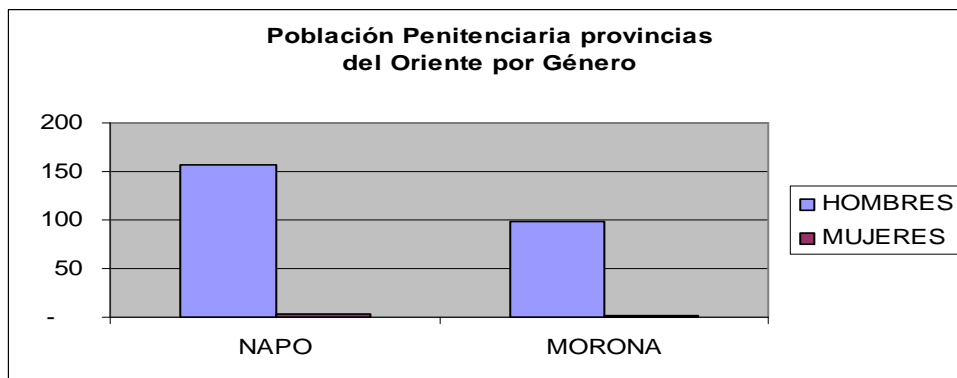
Elaboración: el autor

En las provincias de la Sierra, la población penitenciaria se encuentra mayoritariamente en Pichincha, en la cual el género masculino predomina sobre el género femenino.

**Cuadro No. 7**  
**Población Penitenciaria provincias del**  
**Oriente por Género**

ORIENTE	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
NAPO	157	3	160
MORONA	98	1	99
<b>TOTAL ORIENTE</b>	<b>255</b>	<b>4</b>	<b>259</b>

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras  
Elaboración: el autor



**Gráfico No. 7**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras  
Elaboración: el autor

En las provincias del Oriente, la población penitenciaria se encuentra mayoritariamente en la provincia de Napo, en la cual el género masculino predomina sobre el género femenino. De los gráficos No. 5, 6, y 7 se deduce que la población penitenciaria en su mayoría está ubicada en la Provincia del Guayas, seguido por Pichincha y en tercer lugar por Manabí.

Esto se debe básicamente a que son ciudades cuya población ha crecido desmesuradamente, sobre todo porque alberga a personas que

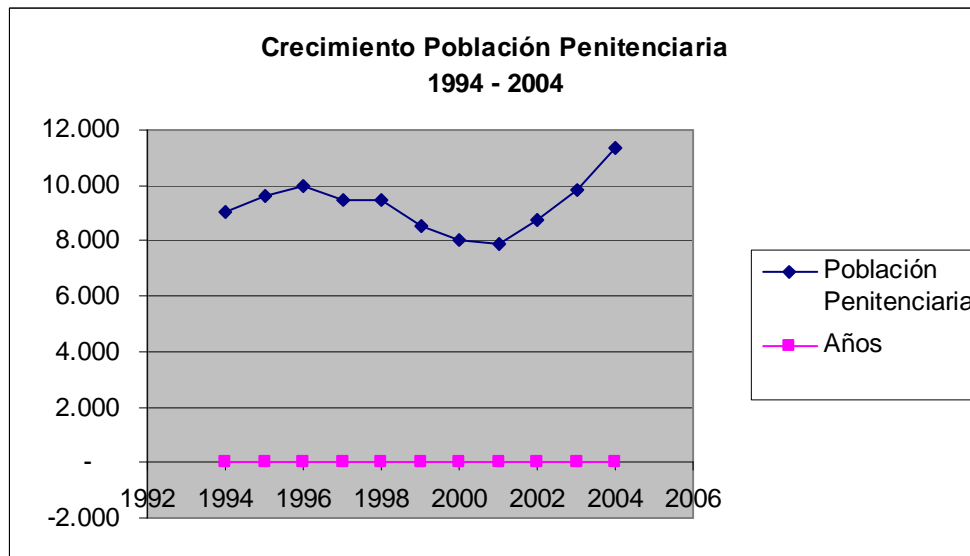
llegan de otras provincias con la esperanza de días mejores y se encuentra ante una realidad diferente a la pensada y al no poder solucionar los problemas económicos mediante la vía legal, lo hacen infringiendo las leyes y cayendo en el plano delincencial; lo que ha provocado que en estas provincias como Guayas, Pichincha y Manabí el crecimiento de la población penitenciaria vaya en aumento. Así tenemos que en la provincia del Guayas ésta llegue al 36.50%, seguido por Pichincha con el 26.82% y en tercer lugar Manabí con 5.90%.<sup>29</sup> El crecimiento de la población penitenciaria en los últimos años ha ido en auge como se puede observar en el siguiente gráfico.

**Cuadro No. 8**  
**Crecimiento Anual de la**  
**Población Penitenciaria**  
**1994-2004**

1994	9.064	2,35
1995	9.646	6,42
1996	9.961	3,27
1997	9.506	-4,57
1998	9.439	-0,70
1999	8.520	-9,74
2000	8.029	-5,76
2001	7.859	-2,12
2002	8.723	10,99
2003	9.866	13,10
2004	11.358	15,12

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras  
Elaboración: el autor

<sup>29</sup> El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras, Boletín estadístico, 2004-2005



**Gráfico No. 8**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor

Como se puede observar en el gráfico la población penitenciaria ha ido creciendo en los últimos años con un incremento del 15.12% en relación al año 2004.<sup>30</sup>

Esto se debe según analistas a "...los altos índices de desempleo, analfabetismo, desorganización familiar como consecuencia de la migración, pobreza y falta de oportunidades de la población ecuatoriana..<sup>31</sup> Esta es la causa más comúnmente invocada por los analistas del problema. En verdad es aquella que, al igual que la anterior, ha incrementado la delincuencia y, por ende, los problemas del fenómeno penitenciario. Sin embargo, es necesario mirar este origen, como colateral y complementario a otros fenómenos como la desigualdad social que ha experimentado el Ecuador, particularmente en la última década.

<sup>30</sup> El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras, Boletín Estadístico, 2004-2005.

<sup>31</sup> Ibidem, Pág. xix

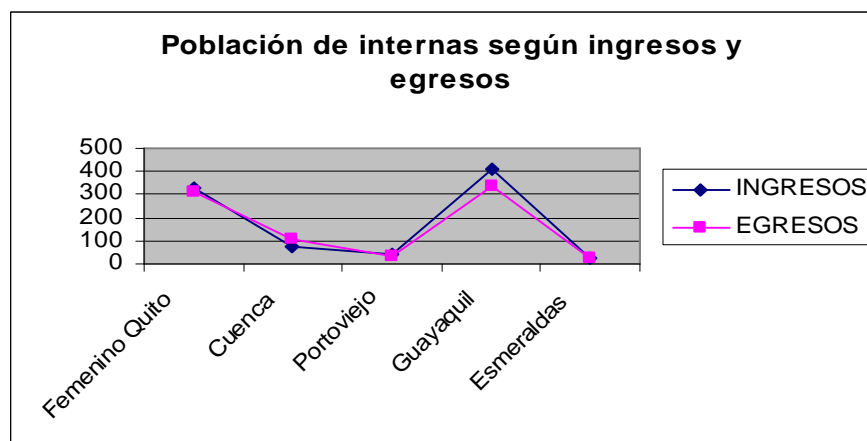
## 4.2 Datos estadísticos sobre el Centro de Rehabilitación Femenino de Quito y comparación con otros centros femeninos del país

**Cuadro No. 9**  
**Población de Internas**  
**según ingresos y egresos**  
**2004**

Centros de Rehabilitación	Ingresos promedio anual	Egresos promedio anual	Total internas 2004
Femenino Quito	326	312	434
Cuenca	72	108	61
Portoviejo	39	30	28
Guayaquil	409	333	315
Esmeraldas	24	24	17

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 9**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

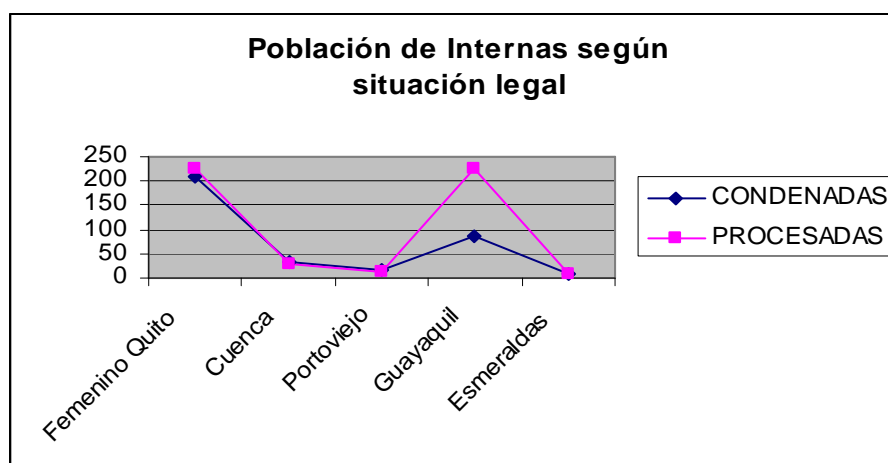
Elaboración: el autor

El incremento de los ingresos de internas son superiores a los egresos especialmente en los centros de rehabilitación femenina de Quito y Guayaquil como se observa en el gráfico. La población carcelaria aumentó. Es decir, la violencia sigue aumentando rápidamente a pesar del incremento de las detenciones. Por otro lado, el populismo carcelario que pretende inflar las penas, demanda nuevas cárceles.

**Cuadro No. 10**  
**Población de internas**  
**según situación legal**  
**2004**

Centros de Rehabilitación	Condenadas	Procesadas	Total
Femenino Quito	209	225	434
Cuenca	32	29	61
Portoviejo	15	13	28
Guayaquil	88	227	315
Esmeraldas	8	9	17

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras  
Elaboración: el autor



**Gráfico No. 10**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras  
Elaboración: el autor

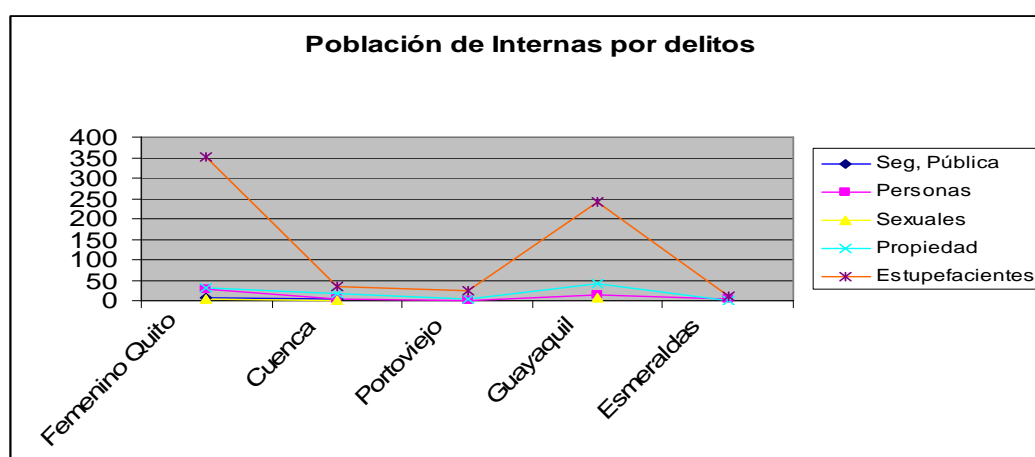
Existe un mayor número de procesadas especialmente en el Centro Femenino de Guayaquil, sin embargo los casos que esperan sentencia son altos como se observa en el gráfico. La situación legal de las personas detenidas en los Centros de Rehabilitación femeninos revela otro ángulo del régimen penitenciario, en la que un alto porcentaje se encuentran en espera de juicio.

**Cuadro No. 11**  
**Población de internas**  
**por delitos**  
**2004**

Centros de Rehabilitación	Seg, Pública	Personas	Sexuales	Propiedad	Estupefacientes
Femenino Quito	6	27	3	30	351
Cuenca	4	4	1	16	34
Portoviejo		1		3	23
Guayaquil		14	6	43	240
Esmeraldas		2		1	12

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 11**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor

Las internas de los centros de rehabilitación social del país, mayoritariamente se encuentran detenidas por problemas de estupefacientes como se observa en el gráfico. La sobrepoblación es un fenómeno que aparece con la implementación de las políticas antidrogas, de comienzos de los años 90', cuando el Estado ecuatoriano asumió la estrategia antinarcóticos definida por Estados Unidos a inicios de los años 80'.

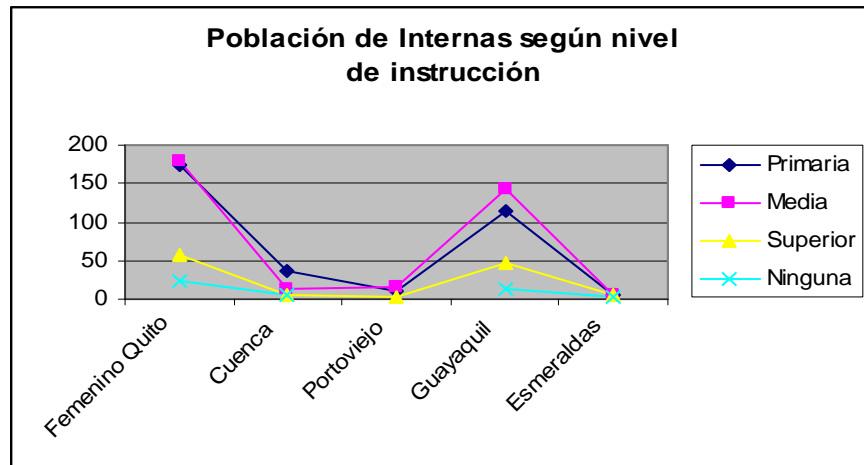


**Cuadro No. 12**  
**Población de internas**  
**Según nivel de instrucción**  
**2004**

Centros de Rehabilitación	Primaria	Media	Superior	Ninguna	Total
Femenino Quito	175	179	57	23	434
Cuenca	37	14	6	4	61
Portoviejo	10	15	3		28
Guayaquil	113	143	46	13	315
Esmeraldas	5	6	4	2	17

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
 Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 12**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
 Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor

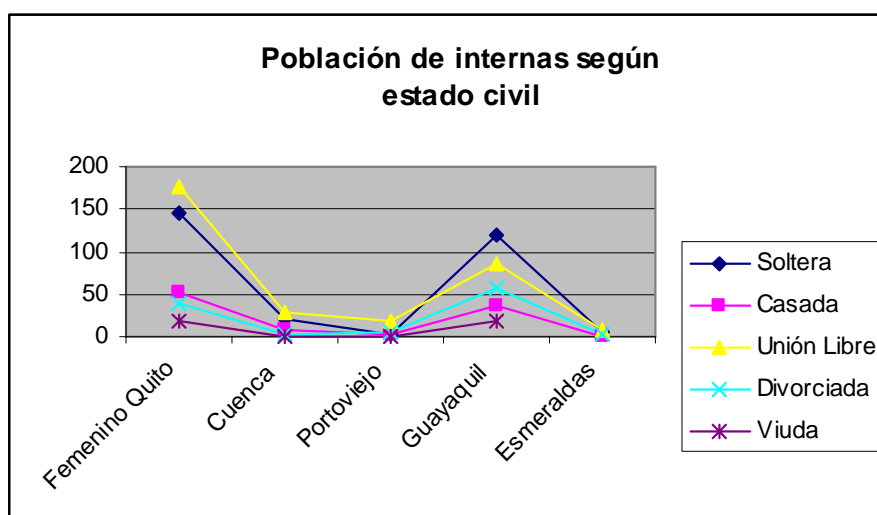
Las internas de los centros de rehabilitación social del país tienen un nivel de instrucción tradicional esto es: primaria y media como lo demuestra el gráfico correspondiente. Lo que indica las limitadas condiciones socio-económicas en las que se desenvuelven, la poca oportunidad de preparación que les impide tener mejores oportunidades en la vida.

**Cuadro No. 13**  
**Población de internas**  
**Según estado civil**  
**2004**

Centros de Rehabilitación	Soltera	Casada	Unión Libre	Divorciada	Viuda
Femenino Quito	146	52	177	40	19
Cuenca	20	9	28	3	1
Portoviejo	3	2	17	5	1
Guayaquil	119	37	85	57	17
Esmeraldas	6		9	2	

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 13**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor

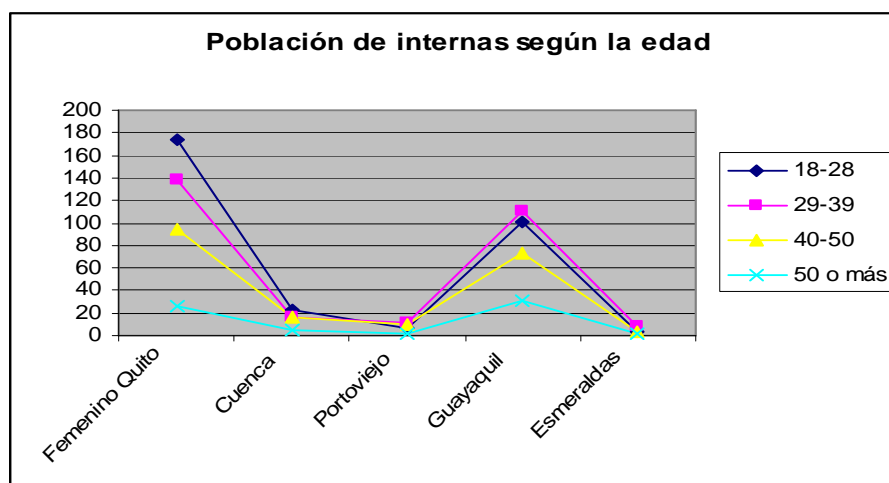
En lo que respecta al estado civil de las internas, solteras y unión libre es la característica predominante. Según estudios de especialistas la mayoría provienen de hogares desorganizados, muchas han vivido fuera del hogar con oportunidades muy limitadas como para construir futuras familias organizadas.

**Cuadro No. 14**  
**Población de internas**  
**según la edad**  
**2004**

Centros de Rehabilitación	18-28	29-39	40-50	50 o más	Total
Femenino Quito	174	139	95	26	434
Cuenca	23	16	17	5	61
Portoviejo	6	11	9	2	28
Guayaquil	101	110	73	31	315
Esmeraldas	4	8	4	1	17

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 14**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario  
Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor

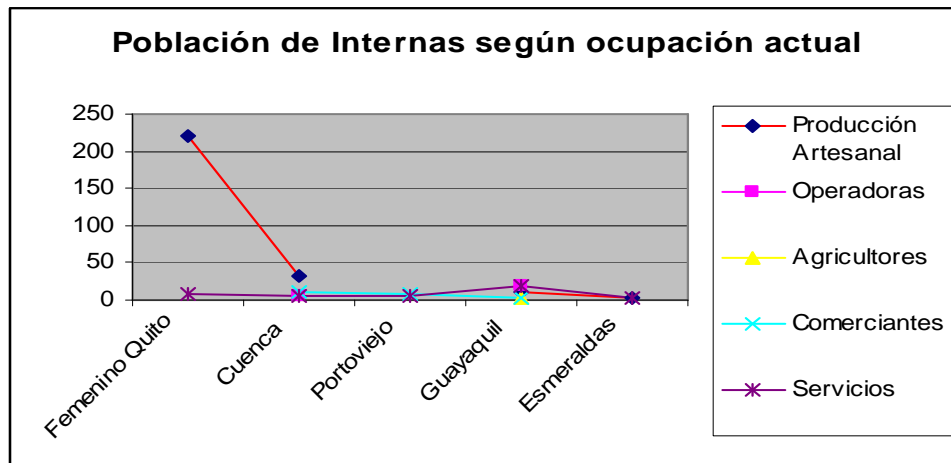
La generalidad de internas de los centros de rehabilitación social mayoritariamente es joven, sus edades fluctúan entre los rangos de 18 a 39 años. Es decir, son edades en las cuales deberían tener una vida social y económica activa, sin embargo no lo hacen por diferentes circunstancias y delinquir es su norma.

**Cuadro No. 15**  
**Población de internas**  
**según ocupación actual**  
**2004**

Centros de Rehabilitación	Producción Artesanal	Operadoras	Agricultores	Comerciantes	Servicios
Femenino Quito	220				9
Cuenca	32	5		12	5
Portoviejo				8	5
Guayaquil	12	18	2	4	19
Esmeraldas	2				2

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 15**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor

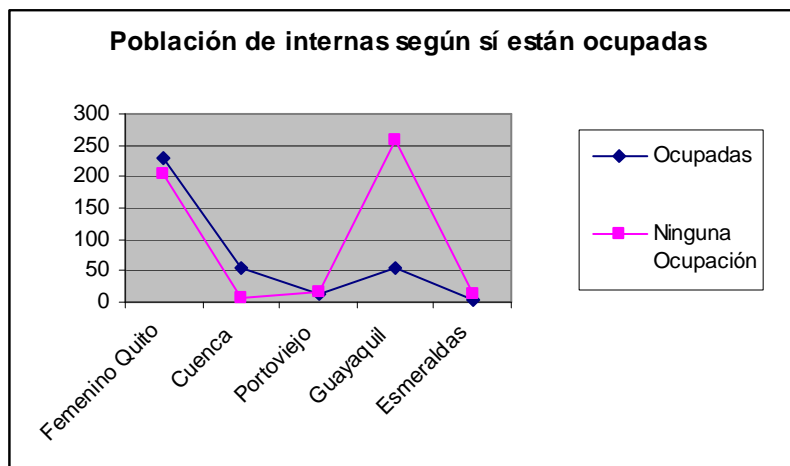
La actividad preponderante entre las internas de los centros de rehabilitación social es artesanal especialmente en el Centro de Rehabilitación Femenino de Quito, disponen de pequeños talleres en los que desarrollan aptitudes y habilidades en el campo manual. Toda esta organización laboral es aceptada voluntariamente por las internas, a quienes en ningún momento se les exige trabajar. El dinero que por estas actividades reciben las internas lo emplean generalmente en la compra de artículos que satisfagan sus prioridades.

**Cuadro No. 16**  
**Población de internas**  
**según si están ocupadas**  
**2004**

Centros de Rehabilitación	Ocupadas	Ninguna Ocupación	Total
Femenino Quito	229	205	434
Cuenca	54	7	61
Portoviejo	13	15	28
Guayaquil	55	260	315
Esmeraldas	4	13	17

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

Elaboración: el autor



**Gráfico No. 16**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras

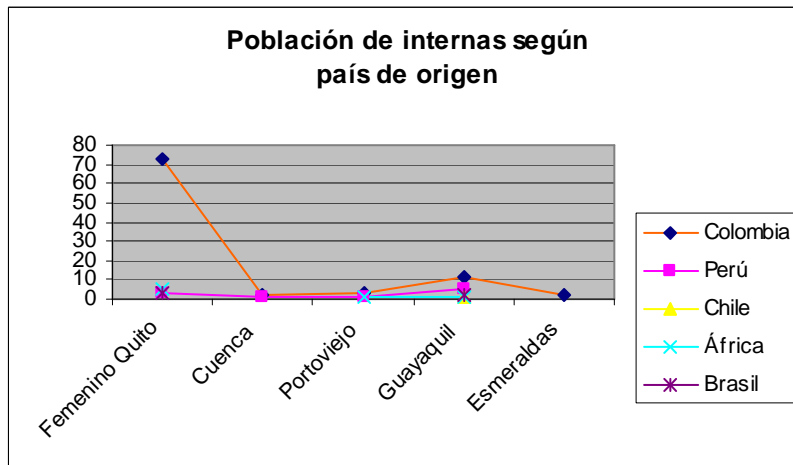
Elaboración: el autor

El nivel de desocupación es alto, especialmente en centros de rehabilitación como los de Guayaquil y Quito según se puede apreciar en el gráfico. Se presenta en estos centros de rehabilitación el caso de un número importantes de internas, que a pesar de tener oportunidades de trabajo no lo hacen, ya sea porque las remuneraciones o venta de los artículos son bajos, o debido a la costumbre arraigada del ocio.

**Cuadro No. 17**  
**Población de internas**  
**según país de origen**  
**2004**

Centros de Rehabilitación	Colombia	Perú	Chile	África	Brasil
Femenino Quito	73	3		5	3
Cuenca	2	1			
Portoviejo	3	1		1	
Guayaquil	11	5	1	1	2
Esmeraldas	2				

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras  
 Elaboración: el autor



**Gráfico No. 17**

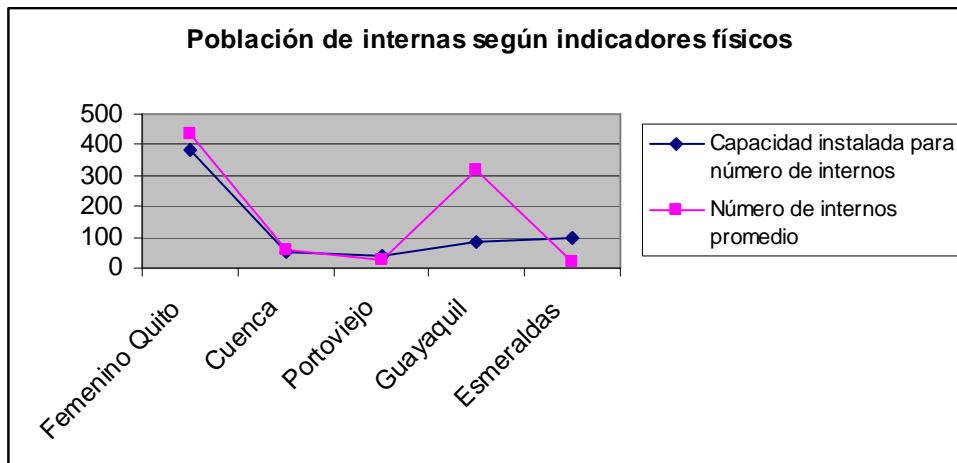
Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras  
 Elaboración: el autor

La población de extranjeras en los centros de rehabilitación social tiene una importante presencia y son las de origen colombiano las que predominan en los centros. Esto se debe a que en los últimos años un alto porcentaje de colombianas han sido detenidas por problemas de narcotráfico.

**Cuadro No. 18**  
**Población de internas**  
**según indicadores físicos**  
**2004**

Centros de Rehabilitación	Capacidad instalada para número de internos	Número de internos promedio
Femenino Quito	384	434
Cuenca	50	61
Portoviejo	40	28
Guayaquil	85	315
Esmeraldas	96	17

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras  
 Elaboración: el autor



**Gráfico No. 18**

Fuente: DNRS, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras  
 Elaboración: el autor

El número de internas promedio supera la capacidad instalada de algunos centros de rehabilitación especialmente los de Quito y Guayaquil como se observa en el gráfico. Durante los últimos diez años, las políticas de Estado en materia de cárceles en el Ecuador se han orientado principalmente al ámbito jurídico, en particular al tema de los mecanismos de excarcelación. Por esta razón, en 2002, año en que se desmontaron estos mecanismos legales, se produjo un aumento acelerado de la población penitenciaria.

## **5. BREVE ESTUDIO SOBRE LOS DIVERSOS PROBLEMAS QUE AFECTAN A LAS INTERNAS DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO**

Es necesario enfocar ciertos aspectos que, en realidad se constituyen en problemas que la actividad penitenciaria tiene que resolver, y con mucha capacidad y paciencia, ya que reeducar a las internas no es una tarea fácil ni corta.

Es necesario recordar que, las internas son seres humanos llenos de los más grandes y complicados problemas. En realidad las internas son seres complejos que hay que atender; esta atención, consiste en estudiar, comprender, aceptar y dirigir constructivamente sus reacciones emocionales negativas. Pero claro está que aún, hasta el momento, no se tiene un conocimiento exacto de su personalidad; es decir, es incompleto, quedando mucho por aprender. De allí que los procedimientos no son precisos, porque se está tratando con un ser humano en su conjunto, en su totalidad.

Hay que tener conocimientos sobre las necesidades humanas de las internas, sobre la motivación de su conducta, sobre los factores y esfuerzos que van modelando la personalidad de aquéllas.

Hay que tener en cuenta que el ser humano no puede razonar con sus males, porque éstos saben más que él. Cuando la interna ha sido declarada convicta, pasa a formar parte de la gran población carcelaria, o penitenciaria, siendo éste el momento donde el profesional, tendrá que desempeñar cuidadosamente sus funciones criminológicas y psiquiátricas.



Resulta indispensable conocer los diferentes problemas que afectan a las internas para ayudarlas en forma valiosa y, quizá definitiva a su re-educación y rehabilitación. Conseguir la rehabilitación de estos seres humanos es algo fundamental y determinativo de la vida que van a llevar cuando egresen del centro de rehabilitación social en la cual permanecieron; ya que se trata de poner a estas mismas personas en la misma situación moral y legal en que se encontraban. Así, la rehabilitación de las internas, consiste sustancialmente en la reintegración legal del crédito y honra que por el delito, la condena y la sanción penal se habían perdido; y, en la recuperación de todos los derechos y facultades se había suspendido por la causa de la infracción y la pena.

En definitiva, el conocer y estudiar profundamente los muchos conflictos objetivos y subjetivos de las internas del centro de rehabilitación social y el solucionarlos o, al menos, tratar de remediarlos, es una labor difícil pero sagrada desde el punto de vista estrictamente humano.

**a. Problema Jurídico-Social.-** Indudablemente, una de las causas que, de una u otra manera, colabora en la presencia de los problemas jurídico y legal, es la problemática social que vive el país y que de algún modo ayuda a la comisión incontenible de los delitos no sólo de la ciudad de Quito, sino que sus negativos resultados se pueden apreciar y probar a nivel nacional.

El problema social se da por el conjunto de diferencias, oposiciones, conflictos y choques entre las diferentes clases sociales o sectores de las mismas. La insuficiencia de los artículos de primera necesidad, el defectuoso reparto de las riquezas, la insuficiencia de salarios, falta de empleo, la carestía de la vida, entre otras cosas son causas económico-sociales de carácter general, provocadoras del malestar que constituye en síntesis el problema social ecuatoriano que para

este estudio interesa; ya que sin duda alguna, los conflictos legales y jurídicos se produce por la misma desorganización que en diversos aspectos mantiene la sociedad ecuatoriana.

Por otra parte la administración de justicia que se ha mantenido en el país, no ha permitido el total conseguimiento de la justicia general de todos; es decir, lo debido a cada persona como suyo.

Son entonces un sinnúmero de situaciones de injusticia, que se traducen en desigualdades, producidas por las circunstancias sociales, económicas, educacionales, políticas, etc., las que conjuntamente con otras causas producen los problemas en estudio y que concretamente son las siguientes dentro de la población de las internas del Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

Se da el caso, de que la mayoría de internas provienen de hogares desorganizados, de familias en las cuales se carece de un mínimo de condiciones económicas, sociales y culturales indispensables para su desenvolvimiento humano con los consiguientes resultados negativos, que se manifiestan en la inconformidad de esta gente, produciéndose finalmente dentro del medio social una serie de conflictos que exponen con mucha facilidad a caer en el campo delictivo.

Otro de los problemas que hace referencia al campo legal, es el asunto reincidencia, que en un número elevado se presenta dentro de la población de internas del Centro de Rehabilitación Social. Se constituye éste, en uno de los problemas que obstaculiza la re-educación y rehabilitación de las internas. Se produce generalmente por causas sociales, económicas, etc., que hacen que la interna no abandone la actividad delictiva.

*“Son los males de la sociedad los que producen la delincuencia y su reincidencia en los delincuentes en los diversos países. Por ello, el delincuente requiere de atención y curación. Pero, antes de curar al delincuente, debemos tratar y curar a la misma sociedad. El delincuente debe permanecer en un establecimiento penal por un tiempo determinado por el alcance de su reeducación y equilibrio. Hay un pésimo efecto de las penas de privación corta de libertad, que al poner en contacto al delincuente primario, con los profesionales del crimen, dañan al primero y lo hacen reincidente. Por eso más que castigar, es preciso robustecer la voluntad de los delincuentes para que no recaigan”.*<sup>32</sup>

Un problema más, que existe en una gran mayoría de las internas, es el que se refiere a la falta de agilidad judicial, que ha hecho que, muchas de las internas se encuentren encarceladas sin saber de la razón legal que las mantiene ahí. Desde luego, esto, está íntimamente relacionado con el problema económico de las mismas, es decir, en este sentido, falta justicia no sólo en el seno de este centro, sino en los demás centros de rehabilitación social del Ecuador.

**b. Problema económico.-** En un número considerable de detenidas se puede observar con signos alarmantes, el franco estado de miseria económica en que se debaten sus existencias; y, una de las más notables consecuencias es la falta de dinero para pagar sus defensas, lo cual agrava aún más el problema. Se da el caso de internas que a más de no tener dinero tampoco tienen familiares, siendo por lo tanto triste el cuadro que se presenta al no poder siquiera adquirir lo más indispensable.

**c. Problemas educacionales y morales.-** Tanto la educación como el aspecto moral desempeñan un papel importante dentro de la personalidad humana, y concretamente en las internas. Así pues, se

---

<sup>32</sup> Anales de la Universidad Central, El Régimen Penitenciario. Cuál es el sistema más adecuado para el Ecuador, 1.914, Pág. 57

requiere educación porque es guía o indicación para la conducta; ayuda al desarrollo y perfeccionamiento de las facultades intelectuales de la personas, así como de las facultades físicas y morales y, lo importante es que mediante ella la persona es capaz de respetar el derecho ajeno, de cumplir espontáneamente del deber propio, adaptarse a la convivencia pacífica, etc. De igual modo, la moral se constituye en un básico e importante factor que en ciertas circunstancias puede determinar la conducta humana; porque ella hace referencia a la percepción o valoración del entendimiento o de la conciencia.

Dentro de la población de internas objeto del análisis se encuentran los siguientes problemas de orden principal en relación a este aspecto: el 4.7% apenas sabe leer y escribir; el 39.38% solamente alcanzó a completar la primaria; el 44% alcanzó a concluir la educación media y apenas el 11.92% manifiesta que siguió la educación superior. Esta situación resulta determinante en el grado de comportamiento y comprensión que tienen las internas; lo cual al mismo tiempo, obstaculiza de alguna forma el objetivo de la reeducación.<sup>33</sup>

- d. Problemas administrativos, técnicos y de seguridad.-** En la parte administrativa, técnica y de seguridad son manifiestos los problemas de rotación, tanto de materiales como de instrumentos de trabajo, que dificultan el buen desenvolvimiento de los funcionarios. Tomando en cuenta que el Centro de Rehabilitación Femenino de Quito en los actuales momentos tiene una capacidad instalada de 384 internas; al momento la población es superior puesto que alberga a un número promedio de internas de 434,<sup>34</sup> lo que significa un problema latente de hacinamiento y promiscuidad, por la carencia de utilería, colchones,

---

<sup>33</sup> El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en Cifras, Boletín Estadístico, 2004-2005

<sup>34</sup> Ibidem.

sábanas y pijamas. La falta de preocupación económica que facilite mayor implantación y adecuación a la institución, así como, al rancho se refiere. Por otra parte el personal existente (administrativo) no tiene la suficiente capacitación profesional de acuerdo al área de trabajo. La falta de presupuesto también paraliza los programas y proyectos planificados de acuerdo a las necesidades de la institución, etc.

## **6. CONDICIÓN SITUACIONAL DE LOS SERVICIOS: MÉDICO, ODONTOLÓGICO, TRABAJO SOCIAL, PSICOLÓGICO, ALIMENTACIÓN, LABORAL, Y, SEGURIDAD Y VIGILANCIA,**

Una consecuencia grave de las deficiencias en la administración de justicia es la situación del sistema de rehabilitación social del país. Existen numerosos y serios problemas en el interior del sistema penitenciario, los cuales en gran parte derivan, primero: de los retrasos en el sistema de justicia penal, lo que conduce a la sobrepoblación en las cárceles y, segundo: el inadecuado suministro de los recursos para suplir las necesidades básicas. Por lo tanto, requerimientos mínimos como una infraestructura adecuada, higiene, alimentación y acceso a atención médica no son siempre proporcionados, y no se cumple el compromiso de rehabilitación que proclama el sistema.

Las inequidades que existen dentro de la misma prisión, en las que se las divide en categorías por la cantidad de dinero y sus influencias aumentan las frustraciones en la mayoría de prisioneras aumentando su hostilidad y desconfianza con sus cuidadores, creando un círculo vicioso en el cual aumentan las fricciones entre las carcelarias y las encarceladas.

La condición situacional de los servicios básicos se los puede definir de la siguiente manera:

**a. Médico y odontológico.-** El departamento médico y odontológico afronta serios problemas que casi imposibilita su actividad, pues carece de equipos adecuados y de medicamentos indispensables en calidad y cantidad para el tratamiento de las internas. Dentro de la población de internas de este establecimiento se han encontrado casos de tuberculosis, de fuertes y continuos dolores de cabeza y estomacales, y hasta casos de internas con VIH. En el área médica faltan profesionales especializados, razón por la que generalmente se acude a casas de salud, fuera del centro penitenciario.

La falta de medicamentos, el exceso de consultas médicas y la falta de personal para la atención de las reclusas ha provocado el colapso de esta sección. La somatización<sup>35</sup> existente en esta área, como en la población en general, aumentan los costes de la salud, la pérdida de la paciencia del personal médico y por consiguiente la pérdida de confianza en los proveedores de la salud.

La mayoría de las pacientes internas que acuden al Centro Médico, muchas veces buscan un consuelo, un refugio y un apoyo moral para su diario vivir en el centro de rehabilitación.

**b. Trabajo Social.-** El trabajador social es una parte integrante en el servicio de re-educación y rehabilitación de las internas.

---

<sup>35</sup> Constituye una característica esencial en los trastornos somatoformes. Este fenómeno ha sido definido como, una tendencia a manifestar el malestar psicológico en forma de síntomas somáticos que el sujeto interpreta erróneamente como signo de alguna enfermedad física severa; y, en consecuencia solicita asistencia médica para ello.

El artículo 22 de la Constitución establece que el objetivo del sistema penitenciario es la re-educación, rehabilitación y reincorporación social de los condenados. El sistema, en teoría, se basa en el trato individualizado y en un régimen progresivo de rehabilitación. El artículo 22 del Código para hacer cumplir la Ley Penitenciaria establece regímenes progresivos independientes que deben seguirse en los centros de rehabilitación de máxima, media y mínima seguridad, los cuales se refieren a niveles de disciplina, trabajo, educación y tratamiento. Aunque la ley está orientada a estimular la rehabilitación de los internos, pocas de las instalaciones de detención cuentan con los recursos humanos o materiales disponibles para adelantar programas de educación o de capacitación.

El Centro de Rehabilitación Femenino de Quito, no es ajena a esta realidad. Las circunstancias demuestran en la práctica que el sistema no da una rehabilitación o un progreso significativos hacia la reincorporación de las internas a la sociedad.

Debido a la sobrepoblación que existe en este centro de rehabilitación social los profesionales en esta rama no se abastecen para satisfacer las necesidades presentadas por las internas por lo que no reciben la ayuda adecuada en la decisión de su re-educación y rehabilitación necesarias para su adaptación luego de que salgan de este centro. No existe un plan para el futuro o si existe alguna otra vía “que debe ser hallada” para llenar sus aspiraciones.

- c. Psicológico.-** En este campo se dan los más serios y complejos problemas en lo que a internas se refiere. Siendo así, se constituye en uno de los más innegables obstáculos que impiden el conseguimiento del más alto objetivo penitenciario que es la reeducación.

*Debiendo la personalidad humana ser considerada la resultante de factores físicos y psíquicos, entre las cuales existen infinitas correlaciones, es imposible toda tentativa de separación de las varias partes que la forman; y, no se puede dejar de reconocer el justo derecho y la natural necesidad de admitir que las alteraciones psíquicas en las personas, al igual que las físicas, pueden influir sobre su personalidad y conducta. Conviene estudiar por lo tanto, la personalidad de todas sus manifestaciones, dando importancia fundamental a aquellas de carácter psicológico que puedan en el mecanismo del desarrollo del fenómeno delictuoso.<sup>36</sup>*

En lo que se refiere a las internas del Centro de Rehabilitación Femenino Quito, se puede enumerar varios problemas de orden psíquico y psicológico que afrontan y serían los siguientes:

Se ha presentado casos de desequilibrio mental, asunto que debe preocupar y que no solo merece preocupación, sino esfuerzo práctico por tratar de superarlo, principalmente por parte de la administración y el personal técnico. Se ha dado el caso de varias internas que, han tenido que ser enviadas a casas de salud para su recuperación.

Si bien el centro de rehabilitación cuenta con tres profesionales en psicología, es importante y básico una especialización en la que conozca la psicotecnia en el campo delincencial, notándose probablemente una falta de capacitación en el aspecto psíquico y psicológico de las internas para así, poder en parte al menos determinar las verdaderas causas por las cuales las personas violan la ley.

*La dinámica del delito es siempre más compleja de cuanto ella pueda impresionar en un examen superficial, y que se desenvuelve generalmente a través de disfunciones o desequilibrios más o*

---

<sup>36</sup> Dirección Nacional de Prisiones, El Hombre Nuevo, Editorial Casa de la Cultura, 1.974, Pág. 14



*menos graves del temperamento y carácter del delincuente adquiriendo más intensidad en los delitos mayores, consecuencia de una predisposición hacia la criminalidad.*<sup>37</sup>

Todos los problemas relacionados a la actividad y reacciones mentales, tienen su explicación científica. Se tiene por ejemplo la Psicología Criminal que tiene a su cargo, la especialización de los individuos, en materia de psicología, para tratar de estudiar al delincuente y en general, a individuos que están propensos a la delincuencia por razones hereditarias o de ambiente.

Por ello es importante, que el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, cuente con profesionales capacitados en esta área para que realicen una verdadera labor de ayuda a las internas de este centro.

**d. Alimentación.-** El presupuesto con que cuenta el Centro de Rehabilitación Femenina de Quito para brindar tres comidas diarias por cada prisionero es de un dólar, valor que resulta insuficiente para cubrir la demanda de alimentación de las internas. En reiteradas ocasiones y, es de conocimiento público de la queja de las internas sobre las denuncias acerca de la inadecuada calidad y cantidad de la comida.

Pese a esto, los esfuerzos que hacen las autoridades y las internas encargadas de la preparación de los alimentos, es el de tratar de que éstos sean variados y reúnan requisitos nutricionales.

---

<sup>37</sup> Cabezas Borja F., Introducción para un estudio Crítico del Código Penal Ecuatoriano, Quito, Imprenta Nacional, 1.921, Pág. 37

Las internas que tienen familiares frecuentemente dependen de los miembros de su familia, que les llevan comida adicional para suplir la insuficiente calidad y cantidad provista en el centro de rehabilitación y aquellas que no pueden contar con la familia o amigos que les proporcionen comida extra, sufren de una inadecuada nutrición como resultado.

- e. Laboral.-** Las internas recluidas en el centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, como personas humanas que son, necesitan de los medios y condiciones de vida indispensables para poder vivir, y para ello requieren trabajar. Además esta actividad les ayudará a superar sus malos momentos dentro del Centro y asimismo un modo de ganarse la vida honradamente. Siendo así, las internas necesitan el reconocimiento y ejercicio del Derecho del Trabajo, que consiste en poder emplear sus músculos e inteligencia en una labor útil y eficaz, principalmente con el fin de que el producto o la retribución de tal esfuerzo garantice la vida material. La consagración del trabajo aparece en la misma Constitución.

Se presenta en este centro de rehabilitación, el caso de un número importante de internas, que a pesar de tener oportunidad de trabajar no lo hacen, debido a la costumbre arraigada del ocio. Por lo que es necesario que se obligue y motive a trabajar a todas las internas que puedan hacerlo. Existen unos cuantos talleres que necesitan de equipamiento para desarrollar y cumplir con esta actividad; pero ésta no es la razón para que sean pocas las internas que trabajan. En todo caso tal como se presenta el problema constituye un obstáculo más en el proceso de re-educación.

- f. Seguridad y Vigilancia.-** El sector de la seguridad y vigilancia está compuesto por una gran cantidad de efectivos y organizaciones que

brindan [servicios](#) de seguridad, vigilancia, protección, [investigaciones](#), etc.

En los centros de rehabilitación social del país existe un serio problema de seguridad y vigilancia lo que ha provocado casos de fugas masivas y caos dentro de los centros penitenciarios. La selección y formación del personal penitenciario dedicada a esta labor es deficiente, por lo que estos puestos son ejecutados por personas impreparadas sin los requisitos mínimos para ocupar estos cargos. Además, el país no posee escuelas profesionales para la formación del personal penitenciario; por lo que la selección del personal es improvisada.

Para cumplir con el control de seguridad, el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito cuenta con 33 guías los que hacen la labor de vigilancia a las internas así como a las instalaciones físicas del centro como son sus puertas principales y secundarias.

Las visitas de familiares son permitidas en este centro y, en muchos casos, se permite que los visitantes entren directamente en la celda de las internas. Los visitantes son objeto de una inspección personal rigurosa por el personal de la fuerza de seguridad encargados del Centro de Rehabilitación.

Debido a la sobrepoblación de internas para la capacidad real del centro de rehabilitación, no existe el número de personal policial suficiente para el control de ingreso de las visitas, en los días que se efectúa ésta. No cuentan con detector de metales, para poder determinar el ingreso de armas de fuego o cortopunzantes.

El personal designado para la vigilancia del recinto realiza recorridos en pabellones, talleres, lavandería, revisión de barrotes, ventanas, inodoros, etc. Este personal es rotativo y su misión es evitar el caos y disturbios que muchas de las veces han sido protagonizadas por las internas reclamando la solución al problema del hacinamiento y la insalubridad.

## **7. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO, EN EL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO**

El país tiene 35 cárceles que albergan aproximadamente a 12.000 internos. Este dato cotejado con la capacidad carcelaria, permite concluir que la densidad de la población es el doble de la norma internacional (que es de 20 metros cuadrados por cada interno), aunque los recintos penitenciarios de Quito y Guayaquil presentan niveles superiores.

Según los datos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, en 2002 el número de internos era de 8.723 y en 2003, 9.426, lo cual muestra un incremento anual del 8%. En 20 años, la población carcelaria se duplicó y la tasa de homicidios pasó de 6.4 a 14. 8 homicidios por cada cien mil habitantes. Es decir, la violencia sigue aumentando rápidamente a pesar del incremento de las detenciones. Por otro lado, el populismo carcelario que pretende inflar las penas, demanda nuevas cárceles.<sup>38</sup> En resumen, las cárceles no cumplen su función y el trato que reciben las personas reclusas es contrario a los derechos humanos.

Los entendidos en la materia pretenden demostrar que la sobrepoblación y hacinamiento de las cárceles responden a las políticas

---

<sup>38</sup> Ciudad Segura, Programa de Estudios de la FLACSO Ecuador, Jorge Núñez Vega, MEDIOS, La Crisis del Sistema Penitenciario en el Ecuador, Pág. 3

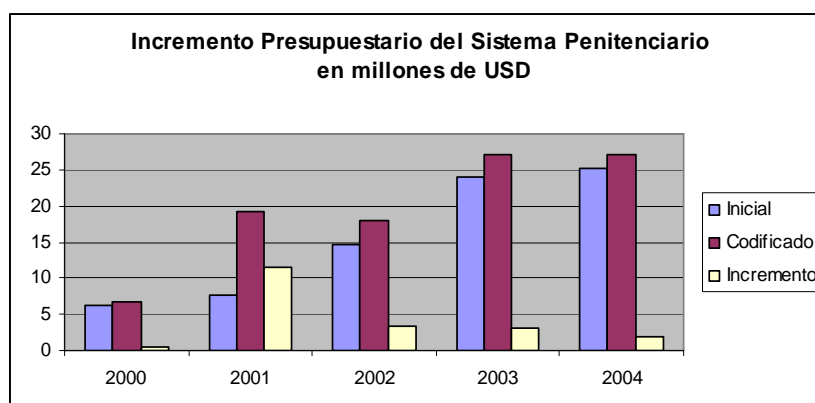
penales y carcelarias adoptadas por el Ecuador, la mala distribución de los recursos asignados al sistema penitenciario y la violación sistemática de los derechos humanos de las personas presas en el país.

En los últimos cinco años, el sistema penitenciario incrementó su presupuesto. Sin embargo, según estudios realizados por la FLACSO en Ecuador la distribución de los recursos se lo ha hecho sin considerar el número real de internos como el principal factor de asignación, o tomando otros indicadores que estén relacionadas con la situación de la población penitenciaria, con sus necesidades y con las condiciones de los distintos centros de reclusión. Por otro lado, la asignación no se lo ha hecho tomando en consideración planes operativos anuales, así como con la definición de metas y objetivos determinados. A continuación se presenta la evolución del presupuesto para el sistema penitenciario en los últimos cinco años.

**Cuadro No. 19**  
**Incremento Presupuestario del**  
**Sistema Penitenciario**  
**2000-2004**

<b>Años</b>	<b>Inicial</b>	<b>Codificado</b>	<b>Incremento</b>
2000	6,25	6,73	0,48
2001	7,75	19,27	11,52
2002	14,62	18,09	3,47
2003	23,98	27,02	3,04
2004	25,23	27,15	1,92

Fuente: Subsecretaría de Presupuestos  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Presupuesto inicial y codificado  
Elaboración: el autor

**Gráfico No. 19**

Fuente: Subsecretaría de Presupuestos  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Presupuesto inicial y codificado  
Elaboración: el autor

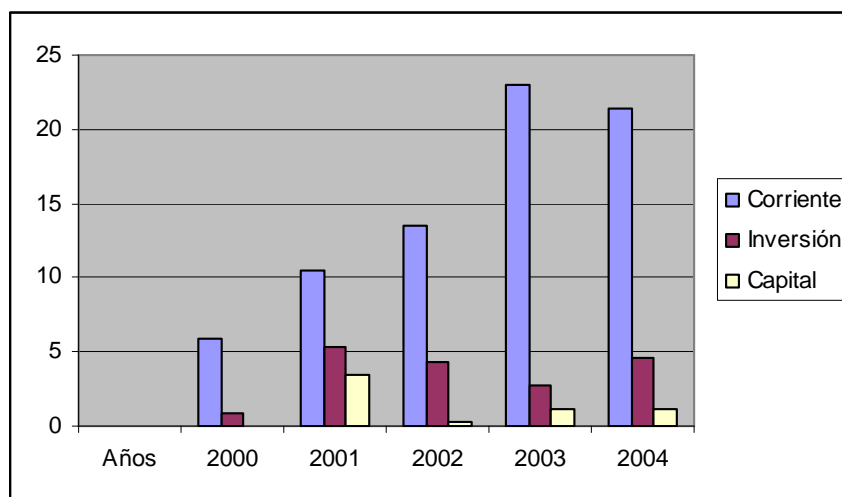
En el último quinquenio el sistema penitenciario incrementó su presupuesto 4.03 veces; pasó de USD 6.73 millones en 2000 a USD 27.15 millones en 2004. La mayor asignación se registró en 2004, y en promedio se destinó a las cárceles cerca de USD 20 millones anuales.

**Cuadro No. 20**  
**Gastos del Sistema Penitenciario**  
**2000-2004**

Años	Corriente	Inversión	Capital	Total
2000	5,82	0,83	0,07	6,73
2001	10,51	5,32	3,43	19,27
2002	13,48	4,29	0,31	18,09
2003	23,04	2,77	1,21	27,02
2004	21,43	4,62	1,10	27,15

Fuente: Subsecretaría de Presupuestos  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Presupuesto codificado  
Elaboración: el autor

### Gastos del Sistema Penitenciario 2000 – 2004



**Gráfico No. 20**

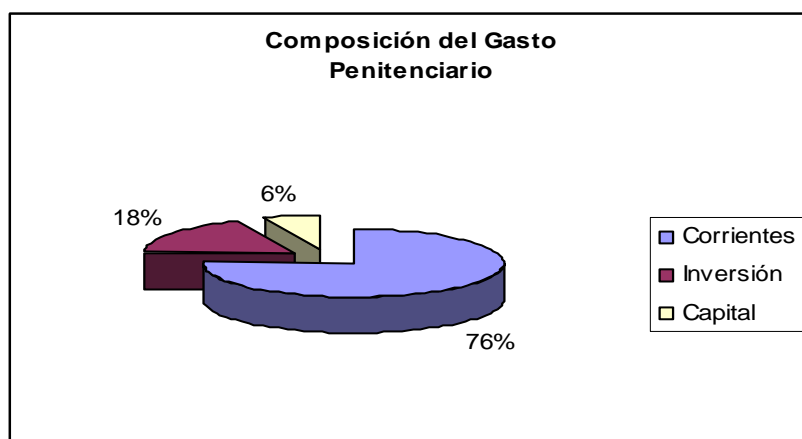
Fuente: Subsecretaría de Presupuestos  
Ministerio de Economía y Finanzas  
Presupuesto codificado  
Elaboración: el autor

Los gastos del sistema penitenciario crecieron a una tasa promedio anual de 57.5%, registrándose un mayor aumento entre los años 2000 y 2001 donde el total de gastos pasó de USD 6.73 a USD 19.27 millones como se observa en el cuadro anterior. Por otro lado, al considerar la composición del gasto se observa que, en los cinco años, los egresos más significativos fueron los corrientes que representaron el 75.6%; mientras que, los gastos de inversión representaron el 18.1% y los de capital el 6.1%

**Cuadro No. 21**  
**Composición del Gastos del**  
**Sistema Penitenciario**  
**2000-2004**

Composición del Gasto	Porcentaje
Corrientes	75,6
Inversión	18,2
Capital	6,2
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Subsecretaría de Presupuestos  
 Ministerio de Economía y Finanzas  
 Elaboración: el autor



**Gráfico No. 21**

Fuente: Subsecretaría de Presupuestos  
 Ministerio de Economía y Finanzas  
 Elaboración: el autor

*De acuerdo a Lennin Monroy, Director Financiero de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS), las transferencias de recursos desde la DNRS hacia las distintas cárceles del país están en función, básicamente, del número de internos y de variables como la cantidad de personal penitenciario y los servidores básicos, entre otras.<sup>39</sup>*

Estos criterios no son inadecuados pero sí insuficientes, especialmente si se analiza la estructura del presupuesto del sistema

<sup>39</sup> Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Lennin Monroy, Director Financiero de la DNRS



penitenciario; en ella se observa que el monto grueso de las asignaciones se destina a gastos corriente.

En este contexto se desprende que las asignaciones presupuestarias a los Centros de Rehabilitación Social apenas alcanzan para financiar las necesidades más urgentes y apremiantes, y en los momentos actuales ni siquiera para ello, pues el excesivo número de reclusos hacen que su vida se desenvuelvan dentro del marco de la humillación.

Esta realidad no es ajena al Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, cuyo presupuesto en su mayoría se va en gasto corriente (sueldos y salarios, agua, luz, teléfono, transporte, mantenimiento del lugar, etc.) lo que impide que exista inversiones en programas de re-educación y rehabilitación necesarios para que las internas se capaciten y estén preparadas para desenvolverse cuando salgan a la vida fuera del Centro Penitenciario y se enfrenten con la realidad.

Debido a esta situación, la persona que entra al Centro de Rehabilitación depende económicamente de su familia para poder sobrevivir al encierro o disponer de recursos, situación difícil puesto que la mayoría de internas son personas de escasos recursos y muchas de ellas ni siquiera tienen familiares que acudan en su auxilio.

Sin embargo, las que de alguna manera poseen recursos, deben sufragar en gastos comunes como la compra de una celda, de un negocio y de la alimentación. Una celda puede llegar a costar hasta USD 1500 y debido a que la comida que ofrece el Centro de Rehabilitación es de pésima calidad y no alcanza para todas, puesto que hay que alimentar también a los hijos de las reclusas, un gran número de internas debe

gastar aproximadamente USD 20 dólares semanales para satisfacer esta necesidad.<sup>40</sup>

El costo económico que representa para la familia el encarcelamiento de un miembro que, por lo general, pertenece a clase baja y media-baja de la sociedad engendra diversos y graves problemas. Uno de ellos es el descenso en la frecuencia de las visitas conforme pasa el tiempo de la condena, lo que obliga a buscar formas alternativas de supervivencia. Esta condición de escasez, impuesta por el sistema carcelario, es la causa estructural de gran parte de los fenómenos de violencia intracarcelaria.

---

<sup>40</sup> FLACSO Sede Ecuador, programa Estudios de la Ciudad, Encuestas a Centros de Rehabilitación Social, 2005

## **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTA DE TERCERIZACIÓN**

#### **4. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA TERCERIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN EL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL FEMENINO DE QUITO**

Del diagnóstico a la situación por la cual atraviesa el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, especialmente servicios: médico, odontológico, trabajo social, psicológico, alimentación, laboral y seguridad y vigilancia se refiere; se puede determinar algunas soluciones que no son las únicas, pero que pueden propender a la solución de los aspectos más emergentes del fenómeno, uno de ellos precisamente constituye la tercerización de los servicios

La tercerización de los servicios penitenciarios es una decisión que suscita grandes controversias ya que toca múltiples intereses y confronta las concepciones típicamente difundidas acerca del papel del Estado en las sociedades modernas.

Algunas soluciones son emergentes e inmediatas; otras son de mediano alcance, pero todas son integrales, abarcan la perspectiva de la complejidad y diversificación del fenómeno delincriminal, según los orígenes que hemos examinado y las consecuencias que dichas causas han generado en el sistema y que han agravado su situación.

Por ello, y en base a las experiencias internacionales es importante detallar un inventario de los argumentos que se esgrimen a favor y en contra de la participación de empresas privadas que presten servicios de tercerización y que permitirá visualizar y determinar la viabilidad de la

tercerización de los servicios en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito.

#### **4.1 Ventajas de la tercerización de los servicios en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito**

##### **a) Propiedad**

- Los miembros de cuerpo privado de vigilancia y custodia tienen un incentivo para tratar a las internas de manera justa, con el objeto de aumentar su legitimidad, inducir la cooperación, disminuir los costos y asegurar la renovación de sus contratos.
- No pone en riesgo el debido proceso; tanto los guardias privados como los públicos están sujetos al régimen legal y deben responder a los mismos estándares constitucionales.

##### **b) Costos**

- Desincentiva el desperdicio porque la prodigalidad reduce los beneficios.
- Las compañías privadas generan oportunidades de desarrollo económico al contratar localmente y, en la medida de lo posible, comprar localmente.
- Contraría la tendencia de las agencias gubernamentales a aumentar continuamente su tamaño y maximizar sus presupuestos.

- Hace muy visible los verdaderos costos del servicio, permitiendo que sean analizados, comparados y ajustados.
- Evita los incómodos y rígidos procedimientos gubernamentales de adquisición; las firmas privadas pueden comprar más rápidamente, mantener bajo el costo de los inventarios y negociar mejores precios y valores.
- Puede elevar la moral de los empleados y aumentar la productividad, disminuir el ausentismo y la tasa de rotación a partir de una administración de personal más efectiva, mejores condiciones de trabajo y mejor entrenamiento.

**c) Calidad**

- Al implementar el servicio con operadores privados hay la posibilidad de establecer parámetros de calidad que permita realizar comparaciones y evaluar los servicios gubernamentales.
- Al crear una alternativa eleva los estándares para el Gobierno, así como para los prestadores privados.
- Agrega nuevas experiencias y habilidades especializadas.
- Promueve la creatividad y el entusiasmo al introducir “nueva sangre” y nuevas ideas más frecuentemente de lo que es posible en el servicio civil.
- Promueve la calidad y altos estándares al obligar a los funcionarios y al público a evaluar los gastos cuidadosamente. De esta forma no

se eleven los costos a través de hacinamiento o condiciones por debajo de los estándares.

- Los contratistas para preservar el contrato y la posibilidad de renovación deberán cumplir con los parámetros de calidad acordados; por lo que, difícilmente pueden desempeñar su trabajo en condiciones inferiores a las del Centro de Rehabilitación Social.

#### **d) Cantidad**

- Permite una respuesta más pronta en el futuro frente a las necesidades cambiantes o las equivocaciones resultantes de predicciones inexactas o políticas defectuosas.
- Ayuda a limitar el tamaño del Estado, pues no habrá necesidad de contratar y mantener personal bajo su responsabilidad

#### **e) Flexibilidad**

- Permite mayor flexibilidad con lo cual se promueve la innovación, la experimentación y otros cambios en los programas, incluyendo su expansión y supresión.
- Permite distribuir los costos de capital en el tiempo a través de, por ejemplo, el arrendamiento con opción de compra.
- Reduce los niveles de burocracia involucrada en las decisiones administrativas.
- Reduce la presión política que interfiere con la buena administración.

- Evita el régimen del servicio civil y otras restricciones gubernamentales (y algunas veces sindicales) que interfieren con una administración eficiente del personal.
- Reduce la tendencia hacia la perpetuación de la burocracia; esto debido a que los empleados una vez que ingresan al servicio público permanecen en él sin ningún cambio, solamente esperando como recompensa su jubilación.
- Promueve la especialización para manejar internas con necesidades especiales.
- Releva a los administradores públicos del manejo de las “molestias” diarias, permitiéndole dedicarse a planear, fijar políticas y supervisar.

**f) Seguridad**

- Puede mejorar la seguridad pública y de las internas a través de incremento en la capacitación del personal y la profesionalización de los guardias de seguridad privada.
- Los funcionarios que prestan servicios a través de las agencias privadas al Centro de Rehabilitación, son menos propensos a ir a la huelga porque son más vulnerables al despido.

**g) Responsabilidad**

- Puede reducir el riesgo de que el Gobierno siga siendo objeto de demandas, como consecuencia de un mejor desempeño y la suscripción de pólizas sobre cada aspecto del servicio.

## **h) Rendición de cuentas**

- Incrementa la rendición de cuentas ya que los mecanismos de control del mercado están unidos a los del proceso político.
- Incrementa la rendición de cuentas porque es más fácil para el Gobierno monitorear y controlar un contratista que monitorearse y controlarse a si mismo.
- Promueve el desarrollo y uso de medidas de desempeño objetivas. Si la tercerización tiene como objetivo brindar servicios de calidad, en mejores condiciones y con costos manejables, las empresas se verán en la necesidad de establecer parámetros de desempeño que permita determinar con objetividad su función.
- Puede ayudar a que se atiendan los procedimientos y limitar o controlar la discrecionalidad en el régimen disciplinario de las internas.
- Las empresas contratistas son muy visibles y responsables en contraste con las estatales, las cuales, al menos históricamente, han sido ignoradas.
- Los contratistas están forzados a ser más responsables frente a las actitudes y las necesidades de las comunidades locales o de lo contrario pueden prescindir su contrato.
- Pueden requerir del Centro de Rehabilitación la certificación de que han alcanzado los estándares de una entidad reconocida.



- Motiva a los contratistas a actuar como guardianes en relación con sus competidores, lo que implica que dependerá de la calidad de sus servicios para renovar contratos y luchar contra la competencia.
- Provee una solución de choque cuando la mala administración se ha atrincherado y resistido a las reformas.

**i) Corrupción**

- Los administradores adquieren un especial interés en la reputación de sus instituciones tercerizadoras.
- El incentivo al obtener el beneficio en la prestación de sus servicios hacen que las empresas tercerizadoras no pierdan de vista la misión para la cual se han preparado.

**j) Dependencia**

- Puede incrementarse el número de proveedores, de tal manera que se reduce la vulnerabilidad frente a huelgas, retrasos o mala administración.

**4.2 Desventajas de la tercerización de los servicios en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito**

**a) Propiedad**

- Involucra una inapropiada delegación en manos privadas de ciertos servicios que deberían ser asumidos por el Estado. Existen ciertas

responsabilidades que sólo pueden ser asumidas por es Estado, tales como protección de la seguridad pública y ambiental.

- Puede colocar el interés económico por encima del interés público. La tercerización de los servicios penitenciarios en centros de reclusión del orden nacional se concreta en la celebración de contratos entre el Estado y firmas privadas; éstas últimas con ánimo de lucro. Por ello, resulta relevante en este punto delinear el marco estratégico para la toma de decisiones de privatización de servicios cuando esta equivale a celebrar contratos para la operación de una o varias unidades de gestión con personas privadas con ánimo de lucro y competencia de oferentes en el mercado.
- Crea conflictos de intereses que pueden interferir con el derecho al debido proceso de las internas. Si se considera que la tercerización de los servicios tiene en entre sus fines un afán de lucro, es obvio que este será su objetivo primordial y no el bienestar de las internas.
- Amenaza los trabajos y los beneficios de los empleados públicos. Si se considera que los servicios del Centro de Rehabilitación Social pueden tercerizarse; esto implica que habrá que prescindir de los empleados actuales y reemplazarles con otros que dependan directamente de la empresa tercerizadora.
- Puede erosionar el sentido de autoridad y la posición de los funcionarios correccionales.

## **b) Costos**

- Representan una mayor carga sobre los presupuestos porque agrega un margen de beneficio a todos los costos.
- Hay que asumir un costo específico derivado del proceso contractual: negociar y administrar los contratos y monitorear el desempeño del contratista.
- Puede resultar más costoso en el largo plazo como resultado de ofertas inicialmente bajas seguidas por incrementos injustificados en los siguientes contratos.
- Tiene un costo extra para el Gobierno si el proceso implica el despido de los trabajadores desplazados.
- Los contratos que prevén un ajuste fijo de la tarifa no incentivan la eficiencia y los que hacen flexible dicha tarifa son muy complejos y difíciles de administrar.
- Puede tener costos marginales iniciales más altos en comparación con los que se generarían con la expansión de los servicios gubernamentales.

## **c) Calidad**

- La calidad de los servicios puede verse reducida debido a la presión por reducir costos (hacer las cosas en forma más fácil y más barata).

- Disminuye el profesionalismo de los empleados del Centro de Rehabilitación debido a las bajas remuneraciones, la inseguridad en el cargo y los obstáculos para desarrollar una carrera.
- Los operadores privados pueden ser inexpertos en ciertos temas correccionales claves.

#### **d) Seguridad**

- Puede arriesgar la seguridad pública y de las internas por causa de insuficientes niveles de personal y deciente capacitación.
- Incrementa el riesgo de huelgas, la cual puede no ser ilegal para personal contratado por firmas privadas.
- Puede producir alta rotación de personal. Según experiencias sobre los empleados que prestan los servicios de tercerización, se ha observado que tienen un alto índice de rotación y que se ha constituido en un verdadero problema por cuanto, hasta hace poco este sistema no estaba completamente regulado en la legislación, dejando vacíos que atentaban contra el bienestar y estabilidad de los empleados. Esto ha implicado que en el caso de la empresa usuaria, represente un desperdicio de tiempo y de paciencia por cuanto al empleado hay que incorporarlo al trabajo y ambiente de la institución.

#### **e) Responsabilidad**

- No le permite al Gobierno obviar su responsabilidad extracontractual.

## 5. INFORMACIÓN DE LOS COSTOS DE SERVICIOS DE TERCERIZACIÓN PROPUESTOS

Al tratar de conocer la población de las empresas de servicios a investigar se contó con información que fue brindada por la Superintendencia de Compañías, Cámara de Comercio de Quito, la Cámara de la Pequeña Industria y de revistas especializadas en las cuales las empresas dan a conocer sus servicios por medio de publicidad.

En Ecuador, hasta mediados del año 2005 existían registradas y todavía en funcionamiento en la Superintendencia de Compañías alrededor de 240 empresas que tenían facultades legales para tercerizar servicios.

Las principales áreas que se tercerizan de acuerdo a la actividad son: cartera, nómina, contabilidad, auditoría interna, ventas, tecnología, manejo de inventarios, compras, servicio de catering, selección de personal, servicio de guardianía, jardinería, conserjería, seguridad y vigilancia, movilización, limpieza, entre otras.

Asimismo, dentro de cada rama específica de tercerización se encuentran varios tipos de servicio, tal es el caso del manejo de nómina por ejemplo, sobre el cual una empresa tiene una política de tener al empleado bajo su dependencia, mientras otras empresas solo dan el servicio de selección y no tienen al trabajador bajo su responsabilidad sino pasa a la empresa contratante.<sup>41</sup>

*Las empresas tercerizadoras en el mercado ecuatoriano han venido prestando servicios desde inicios de la presente década a importantes empresas nacionales y transnacionales con domicilio*

---

<sup>41</sup> Cerda Ayala Héctor, “La Tercerización, un camino para transformar las compañías en organizaciones más efectivas”, PUCE, 2001, Pág. 4

*en este país, tales como: contabilidad, nómina, cartera, auditoría, selección de personal, capacitación, manejo de inventarios, compras, servicio de vigilancia y guardianía, entre otras.*<sup>42</sup>

En este contexto, la selección de las compañías a investigarse se lo hizo incluyendo variables como el tamaño de la empresa, la experiencia en el mercado, los años de servicio y las referencias de clientes.

En el caso de las empresas de seguridad y vigilancia se escogió una muestra de cinco empresas por ser las de mayor tamaño y prestigio en el mercado; en cuanto al servicio de alimentación lo conforman dos empresas que son las existentes en la ciudad de Quito y cumplen con los requisitos legales establecidos y que además están legalmente habilitadas y capacitadas para prestar este tipo de servicios, a las cuales se les realizó entrevistas; en lo que respecta a los otros servicios como médico, odontológico, trabajo social, psicológico y laboral prácticamente no existen empresas tercerizadoras que brinden este tipo de servicio especializado.

## **5.1 Empresas de Seguridad y Vigilancia**

Las empresas de seguridad y vigilancia tienen como característica, ofrecer sus servicios con eficiencia y garantía a través de personal capacitado en funciones específicas y que satisfagan las necesidades del Centro de Rehabilitación Social.

---

<sup>42</sup> Asociación de Empresas de Servicios de Personal”, Revista de ANECEP, Quito, 2000, Pág. 7

### **5.1.1 Carchi Seguridad Privada Cia. Ltda. (Carsepri)**

Su objetivo es mantener la excelencia en el servicio que presta a sus clientes aprovechando la experiencia de 18 años en el mercado.

Es una empresa dedicada exclusivamente a la seguridad tanto de personas como de valores; sus servicios se identifican con cuatro segmentos:

- Guardianía armada y uniformada.
- Protección a personas.
- Custodia y transporte de valores.
- Investigaciones y estudio de seguridad física.

Casa Vaca, DINA, Vía Ventura, Techo, Fábrica de Calzado Pony y la Asociación de Ganaderos, son instituciones a las que ofrece sus servicios.

Los precios con los que cuenta CARSEPRI son fijados básicamente por los gastos de operación de la empresa, los gastos administrativos y un margen de ganancia, agregando las condiciones de pago, políticas de crédito y de descuentos fijadas.

### **5.1.2 Vigilancia, Seguridad y Protección Privada S. A. (Visprot)**

Suministra seguridad privada con hombres armados y servicios de guardaespaldas. La experiencia y el entrenamiento continuo se refleja en la eficiencia y desempeño de sus funciones.

Ofrece su trabajo a empresas tanto del sector privado como del sector público y se adaptan a las condiciones de la empresa que solicita sus

servicios. El Ministerio de Educación y Distribuidora Tony son sus principales usuarios. Su identificación en el mercado se lo hace a través de la publicidad en diferentes medios y por su personal de ventas.

Los precios son fijados por los gastos de operación y administrativos de la empresa, el riesgo implícito y un margen de rendimiento.

### **5.1.3 Guardianías Ecuatorianas**

Ofrece guardianía armada y uniformada para proteger oficinas en instituciones públicas y privadas, también brindan protección personal. El objetivo principal es brindar un servicio garantizado a sus clientes.

La Fosforera Nacional, residencias privadas y personas naturales son sus principales clientes. Las fortalezas frente a la competencia constituyen la experiencia y la capacitación continua al personal de seguridad.

Sus precios son fijados de acuerdo a los costos de mano de obra, a los costos operativos, a los gastos administrativos, el riesgo y su margen de rentabilidad normal.

### **5.1.4 Halcones Vigilantes Cia. Ltda. “Halcoseg”**

Brinda su servicio de protección a sus clientes mediante la asignación de personal con amplia experiencia y capacitación continua, esas son las fortalezas con las que cuenta la empresa. Los servicios se agrupan en cuatro segmentos:

- Vigilancia privada
- Seguridad electrónica



- Estudios de seguridad
- Investigación privada, protección a personas.

Fybeca, Juguetón, La Internacional, personas naturales son sus principales clientes. Los ajustes de los servicios prestados responden a las condiciones del mercado.

#### **5.1.5 Vigilancia con Seguridad S. A. (Vicosa)**

Ofrecen servicios de seguridad privada, custodia y transporte de valores, monitoreo de alarmas, investigación y servicio de guardaespaldas. Su principal característica es la excelencia en el servicio, en virtud de la experiencia y capacitación del recurso humano.

ABN Amro Bank, Banco de Machala, Banco del Pichincha, Banco del Azuay, La Europea y Textiles San Pedro están en la nómina de sus clientes.

Los precios de los servicios son fijados por los costos internos de la empresa, los costos de mano de obra se fijan de acuerdo a las normas sectoriales, también se toman en cuenta los gastos administrativos y de ventas, el riesgo y margen de rendimiento.

El detalle de las empresas se puede ver en el siguiente cuadro.

**CUADRO No. 22**

**CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES Y SERVICIOS QUE PRESTAN LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA**

<b>EMPRESAS</b> <b>VARIABLES</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>SERVICIOS</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>VENTAJAS</b>	<b>PRECIOS</b>
<b>CARSEPRI</b>	Ofrecer excelencia en el servicio	Guardiania armada y uniformada Custodia y transp, de valores Protección a pers, naturales Investigación y seguimiento	Casa Baca DINA Asociación de Ganaderos Calzado Pony Vía Ventura	Experiencia 17 años Solvencia en conocimiento Adiestramiento al personal Garantías	Gastos de operación administrativos y ventas Riesgos Margen de utilidad
<b>VISPROT</b>	Prestar servicios con eficiencia y responsabilidad	Seguridad privada con hombres armados Servicios de guardaespaldas	Ministerio de Educación y Cultura Distribuidora Tony Edificio Venecia Edificio Almont	Servicio eficiente Personal entrenado Supervisión oportuna	De acuerdo a la inflación Riesgo
<b>GUARDIANÍAS ECUATORIANAS</b>	Brindar seguridad garantizada	Guardiania armada y uniformada Seguridad privada Servicios de guardaespaldas	Fosforera Ecuatoriana Residencia Guevara Personas natural.	Experiencia y capacitación al Personal	De acuerdo a costos de mano de obra Riesgo
<b>HALCOSEG</b>	Brindar protección a los clientes con eficiencia	Seguridad privada Seguridad electrónica Estudios de seguridad Investigación y seguimiento	Fybeca Salón del Juguete La Internacional Personas naturales	Experiencia y capacitación al Personal Personal adecuadamente armado	De acuerdo a los gastos de servicio Riesgo Margen de utilidad
<b>VICOSA</b>	Mantener el liderazgo en seguridad a través de Excelencia en el servicio	Seguridad privada Custodia y transp, de valores Monitoreo alarmas Investigación Servicios de guardaespaldas	ABN Amro Bank Banco de Machala Banco del Pichincha  Banco del Azuay La Europea Tex. San Pedro	28 años de experiencia Clientes satisfechos del servicio	De acuerdo con el Código Sectorial Riesgo Gastos adm. Margen de utilidad,

Fuente: Entrevistas a Ejecutivos de las Empresas

Elaboración: el autor

### **5.1.6 Análisis comparativo de empresas de seguridad**

Como se observa en el cuadro No. 22, las empresas de seguridad coinciden en que su objetivo es brindar servicios con calidad y eficiencia; dichos servicios básicamente son: seguridad armada, custodia de valores, servicios de guardaespaldas, monitoreo de alarmas. Un factor preponderante en este tipo de empresas es la experiencia y la capacitación del personal que les ayuda a posicionarse de mejor manera en el mercado. Por último, los precios se fijan en cuanto a costos operacionales y administrativos como por el riesgo y el margen de utilidad necesaria para el desarrollo de sus actividades.

### **5.2 Empresas que brindan servicio de alimentación**

La tercerización con una compañía que ofrezca servicios de alimentos son aquellas que brindan el “servicio de catering”<sup>43</sup> y se encuentran relacionadas directamente con oficinas, industrias, escuelas, hospitales, residencias para ancianos, instituciones, etc., es decir que estén en capacidad de suministrar alimentos a una gran cantidad de personas.

La idea es contratar una empresa, que presente una gran variedad de platos nacionales y de creación propia, con excelente preparación, presentación y exquisita degustación, variados para todo tipo de gusto y bajo los parámetros de justo a tiempo, siguiendo las más estrictas normas higiénico-sanitarias y fomentando buenos hábitos alimenticios, sin descuidar la presentación de los alimentos.

---

<sup>43</sup> Servicios alimenticios diferenciados a los de un restaurante, cuyo mercado son empresas, instituciones hospitalares, residencias, etc.

En Quito existen dos empresas importantes legalmente instaladas que ofrecen el servicio de catering; que integra la preparación de comidas caseras así como el alquiler de vajillas necesarias para cada comida. Estas empresas son: La Casa de la Vajilla y Fernanda Jessica.

### **5.2.1 La Casa de la Vajilla**

El objetivo de esta empresa es brindar un servicio de calidad que satisfaga las exigencias de los clientes, garantizándole seriedad en el cumplimiento de sus contratos.

Adicionalmente, tiene como meta la integración del servicio de comida con la organización en su distribución.

Las empresas industriales donde existen un gran número de empleados y obreros trabajando, son aquellos que se benefician con su servicio.

Los precios con los que cuenta La Casa de la Vajilla son fijados básicamente por los gastos de operación de la empresa, los gastos administrativos y un margen de ganancia.

Su identificación en el mercado se lo hace a través de la publicidad en diferentes medios y por su personal de ventas.

### **5.2.2 Fernanda Jessica**

Suministra los servicios de comida así como la organización de eventos sociales, ofrece productos que son llevados directamente a cualquier institución en forma rápida para ser consumidos. La experiencia

y el entrenamiento continuo se refleja en la eficiencia y desempeño de sus funciones.

Ofrece su trabajo a empresas tanto del sector privado como del sector público y se adaptan a las condiciones de la empresa que solicita sus servicios. Algunos hospitales y clínicas son sus principales consumidores.

Sus precios son fijados de acuerdo a los costos de mano de obra, a los costos operativos, a los gastos administrativos y su margen de rentabilidad normal.

En el siguiente cuadro se expone las diferentes características de las empresas de catering.

**CUADRO No. 23**

**CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES Y SERVICIOS QUE PRESTAN LAS EMPRESAS DE CATERING**

<b>EMPRESAS</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>SERVICIOS</b>	<b>CLIENTES</b>	<b>VENTAJAS</b>	<b>PRECIOS</b>
<b>VARIABLES</b>					
<b>LA CASA DE LA VAJILLA</b>	Servicio de calidad al cliente  Seriedad y cumplimiento	Banquetes Cócteles Buffet Catering  Almuerzos Organización de eventos	ABEI ABN Amor Bank BID IBM  Improtel Texaco Petroproducción	Calidad en el servicio  Seriedad en el cumplimiento de sus contratos	De acuerdo a los servicios prestados
<b>FERNANDA JESSICA</b>	Prestan servicios de catering  Ser líder en el mercado de comidas	Catering  Banquetes Buffet Almuerzos	Banco Bolivariano  Pronaca La Universal Personas en general	Precios convenientes Variedad de menús Trato especializado	En base a los costos internos Monto de consumo

Fuente: Entrevistas a Ejecutivos de las Empresas  
Elaboración: el autor

### **5.2.3 Análisis comparativo de las empresas de catering**

Como se observa en el cuadro No. 23, las empresas de catering coinciden en que su objetivo es brindar servicios con calidad y eficiencia; dichos servicios básicamente son: banquetes, buffet, catering, almuerzos, etc., Un factor predominante en este tipo de empresas es la experiencia y la capacitación del personal que les ayuda a posicionarse de mejor manera en el mercado. Así mismo, los precios se fijan en cuanto a costos operacionales y administrativos y el margen de utilidad necesaria para el desarrollo de sus actividades.

### **5.3 Oferta de precios de los servicios**

De acuerdo al estudio efectuado se procedió a recoger propuestas que entregarían las empresas entrevistadas con respecto a los precios de los servicios.

Se logró recabar la suficiente información para hacer un análisis de precios obteniendo los siguientes resultados.

#### **5.3.1 Seguridad y Vigilancia**

Según el Boletín Estadístico 2004-2005 de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, el Centro de Rehabilitación Social cuenta con 33 personas entre guardias y asistentes, los cuales deberían ser sustituidos con el mismo sistema, es por eso que se pidió la cotización para el mismo número de personal de seguridad y vigilancia.

#### **5.3.1.1 Carsepri**

Esta empresa de seguridad privada ofrece dos tipos de servicios, el primero es contar con puestos de un solo guardia y el segundo con puestos de seguridad las 24 horas, cada puesto con dos guardias y un relevo. Este último servicio por USD 800 mensuales. Si el Centro de Rehabilitación Social necesita 33 guardias representa 17 puestos de vigilancia, por este servicio se pagarían en este caso USD 13.600 al mes.

#### **5.3.1.2 Visprot**

Los datos presentados por esta empresa indican su precio de USD 700 por cada puesto de 24 horas, de igual manera y como en el caso de Carsepri esto daría un total de USD 11.900 por el servicio de seguridad completo.

#### **5.3.1.3 Guardianías Ecuatorianas**

Importante empresa de seguridad que ofrece, al igual que las anteriores, servicios de 24 horas en puestos individuales, existiendo turnos de 12 horas, es decir, dos hombres para cada puesto, el precio es de USD 900 por mes lo que representaría para el Centro de Rehabilitación Social un valor de USD 15.300 por mes.

#### **5.3.1.4 Halcoseg**

Esta empresa presentó una propuesta de puestos de seguridad las 24 horas al día cuyo precio es de USD 750, que significaría para el Centro de Rehabilitación Social un costo mensual de USD 12.750.

### 5.3.1.5 Vicos

Esta empresa de seguridad ofrece el servicio de seguridad las 24 horas del día con tres hombres en cada puesto por un precio de USD 950. Para cubrir la demanda en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, ésta deber pagar USD 16.150 mensualmente. En el siguiente cuadro se puede ver el resumen de los precios ofertados en el servicio de seguridad y vigilancia.

**CUADRO No. 24**

**RESUMEN DE COSTOS DE SERVICIO DE EMPRESAS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA**

EMPRESA	COSTO	HOMBRES
Carsepri	13.600	33
Visprot	11.900	33
Guardianías Ecuatorianas	15.300	33
Halcoseg	12.750	33
Vicos	16.150	51

Fuente: Información empresas de seguridad

Elaboración: el autor

### 5.3.2 Servicio de Alimentación

De igual manera, de acuerdo al estudio efectuado se procedió a recoger propuestas que entregarían las empresas de catering entrevistadas con respecto a los precios de los servicios.

Las empresas de catering cotizan sus servicios por persona, es decir, por el número de internas que se encuentren en el Centro de Rehabilitación Social.



Se logró recabar la suficiente información para hacer un análisis de precios obteniendo los siguientes resultados.

### 5.3.2.1 La Casa de la Vajilla

Como se indicó, los precios con los que cuenta La Casa de la Vajilla son fijados básicamente por los gastos de operación, los gastos administrativos y un margen de ganancia. En base a esto se tiene los siguientes datos:

**CUADRO No. 25**

### **COSTOS DE ALIMENTACIÓN**

DESAYUNO		ALMUERZO		MERIENDA	
Productos	Costo	Producto	Costo	Producto	Costo
Huevos	0,07	Carnes	0,40	Carnes	0,40
Naranjas	0,24	Legumbres	0,20	Legumbres	0,20
Bananas	0,25	Papa	0,13	Papa	0,13
Leche	0,14	Arroz	0,09	Arroz	0,09
Azúcar	0,03	Fruta	0,12	Fruta	0,12
Queso	0,13	Bebida	0,10	Bebida	0,10
Mantequilla	0,07	Especias	0,05	Especias	0,05
Otros	0,20	Otros	0,09	Otros	0,09
Mano de Obra	0,06	Mano de Obra	0,10	Mano de Obra	0,09
<b>Costo Total</b>	<b>1,19</b>	<b>Costo Total</b>	<b>1,28</b>	Servicio Nocturno	0,10
% Utilidad	35%	% Utilidad	35%	<b>Costo Total</b>	<b>1,37</b>
				% Utilidad	40%
<b>PVP</b>	<b>1,60</b>	<b>PVP</b>	<b>1,73</b>	<b>PVP</b>	<b>1,92</b>

Fuente: Información empresas de catering

Elaboración: el autor

Tomando en consideración que al momento del análisis el Centro de Rehabilitación Social cuenta con 450 internas; significa que el promedio mensual para gastos de alimentación sería de USD 70.875; esto se obtiene sumando los rubros que corresponden a desayuno, almuerzo y

merienda, multiplicado por 450 internas y por 30 días que corresponden al mes.

### 5.3.2.2 Fernanda Jessica

Sus precios son fijados de acuerdo a los costos de mano de obra, a los costos operativos, a los gastos administrativos y su margen de rentabilidad normal. Esta empresa suministró la siguiente información:

**CUADRO No. 26**

### **COSTOS DE ALIMENTACIÓN**

DESAYUNO		ALMUERZO		MERIENDA	
Productos	Costo	Producto	Costo	Producto	Costo
Huevos	0,06	Carnes	0,38	Carnes	0,38
Naranjas	0,22	Legumbres	0,20	Legumbres	0,20
Bananas	0,20	Papa	0,12	Papa	0,12
Leche	0,12	Arroz	0,08	Arroz	0,08
Azúcar	0,04	Fruta	0,10	Fruta	0,10
Queso	0,12	Bebida	0,10	Bebida	0,10
Mantequilla	0,08	Especias	0,05	Especias	0,05
Otros	0,18	Otros	0,08	Otros	0,08
Mano de Obra	0,07	Mano de Obra	0,09	Mano de Obra	0,09
<b>Costo Total</b>	<b>1,09</b>	<b>Costo Total</b>	<b>1,20</b>	Servicio Nocturno	0,10
% Utilidad	30%	% Utilidad	30%	<b>Costo Total</b>	<b>1,30</b>
				% Utilidad	35%
<b>PVP</b>	<b>1,40</b>	<b>PVP</b>	<b>1,60</b>	<b>PVP</b>	<b>1,80</b>

Fuente: Información empresas de catering

Elaboración: el autor

Como se señaló, al momento del análisis el Centro de Rehabilitación Social cuenta con 450 internas; significa que el promedio mensual para gastos de alimentación sería de USD 64.800; esto se obtiene sumando los rubros que corresponden a desayuno, almuerzo y merienda, multiplicado por 450 internas y por 30 días que corresponden al mes.

**CUADRO No. 27****RESUMEN DE COSTOS DE ALIMENTACIÓN**

<b>EMPRESA</b>	<b>COSTO</b>
La Casa de la Vajilla	70.875
Fernanda Jessica	64.800

Fuente: Información empresas de catering  
Elaboración: el autor

**5.4 Empresas analizadas y seleccionadas**

Para tomar la decisión de que empresas serían las adecuadas para aliarse con el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito y compartir riesgos se tomaron en cuenta variables como:

- Precios
- Experiencia
- Prestigio
- Variedad en el servicio
- Interés en participar en el proyecto

Los precios de las ofertas constituyen un factor importante en determinar qué empresas serán las escogidas, dado que el objetivo primordial de una tercerización de servicios es bajar costos, sin embargo, no fue la única variable que se tomó en cuenta ya que en los diferentes mercados analizados, éstos no variaban considerablemente, es por eso que la experiencia, el prestigio en el mercado, la variedad de sus servicio y por supuesto su deseo de participar con el Centro de Rehabilitación

Social Femenino de Quito en este proyecto, son importantes detalles para escoger a las empresas adecuadas.

#### **5.4.1 Seguridad y Vigilancia**

Para seleccionar el servicio de seguridad y vigilancia, la experiencia en el mercado fue una variable determinante en la decisión.

De concretarse la tercerización en el Centro de Rehabilitación Social, se sugeriría que la empresa Halcoseg tiene la mejor opción, por sus servicios y garantías al tener la membresía a ANESI (Asociación Nacional de Empresas de Seguridad e Investigación); en este caso a pesar de que Halcoseg no es la empresa con menores costos, sin embargo, se considera importante en este tipo de servicios el escoger no a la empresa más conveniente en precios sino la que mayor seguridad brinda.

Lo que esta empresa busca es la satisfacción de las necesidades de sus clientes, y un método de hacerlo es a través de la supervisión permanente de las labores de seguridad, para que en el caso de existir inconformidad los problemas se solucionen de la mejor manera.

Las razones por las cuales se escogió a la empresa Halcoseg para brindar los servicios de tercerización en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de la ciudad de Quito, se lo puede apreciar en el siguiente cuadro.

**CUADRO No. 28****VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD**

<b>EMPRESAS</b>	<b>TARIFA POR SERVICIO</b>	<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
Carsepri	13.600	17 años de experiencia Cuenta con un precio promedio	No tiene el precio más bajo
Visprot	11.900	Cuenta con el precio más bajo del mercado	Cuenta con pocos clientes grandes
Guardianías Ecuatorianas	15.300	Es una empresa importante en el mercado Tiene como clientes a importantes empresas	Uno de los precios más altos de mercado
Halcoseg	12.750	Importantes y grandes empresas son sus clientes Experiencia en el mercado Miembro de ANESI Seguimiento de servicio posterior	No tiene el precio más bajo
Vicosa	16.150	Es la empresa más grande de las analizadas	Cotizó mayor número de guardias de los necesarios Tiene el precio más alto del mercado,

Fuente: Información empresas de seguridad  
Elaboración: el autor

**5.4.2 Servicio de Alimentación**

Dentro de este grupo se cuenta con dos empresas descritas en el cuadro No. 28, luego del análisis de las ventajas de cada una de ellas, se determinó que la empresa escogida es Fernanda Jessica, por tener menores costos y similar diversificación de sus servicios. Esta empresa tiene una basta experiencia en el mercado, siendo reconocido su nombre en instituciones de prestigio; una particularidad de esta empresa es que sus clientes son únicamente empresas de gran tamaño.

**CUADRO No. 29****VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LAS EMPRESAS DE CATERING**

<b>EMPRESAS</b>	<b>TARIFA POR SERVICIO</b>	<b>VENTAJAS</b>	<b>DESVENTAJAS</b>
La Casa de la Vajilla	70.875	Tiene experiencia en el mercado	Su precio es más alto
Fernanda Jessica	64.800	Empresa que presta servicios a instituciones grandes e importantes Con capacidad para cubrir un elevado número de comensales Su precio es más bajo que la empresa de la competencia analizada	No son los precios más bajos del mercado, pero la empresa está en condiciones legales Y maneja una buena infraestructura como para dar el servicio al Centro de Rehabilitación Social.

Fuente: Información empresas de seguridad

Elaboración: el autor

## **6. ANÁLISIS COMPARATIVO DE COSTOS DE LA TERCERIZACIÓN DE LOS SERVICIOS EN EL CENTRO DE REHABILITACIÓN FEMENINO DE QUITO**

La idea del proyecto de tercerización es separar de una manera hipotética dos de los varios servicios con los que cuenta el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito para sus diferentes unidades, a saber: Seguridad y Vigilancia y el Servicio de Alimentación.

Para ello, se desarrolló un análisis del mercado para conocer las posibilidades de prescindir de la generación interna de los servicios de Seguridad Y Vigilancia y Servicio de Alimentación con la opción de tercerizarlos. Los resultados arrojados por este análisis llevaron a escoger

a dos empresas, Halcoseg en Seguridad y Vigilancia y Fernanda Jessica en servicio de alimentación.

Los costos en los que se incurrirá por la contratación de estas dos empresas afectarían básicamente dos partidas, otros servicios y gastos por alimentación. Los costos presupuestados por los servicios de estas dos empresas son los siguientes:

### **CUADRO No. 30**

#### **COSTO ANUAL DE CONTRATAR SERVICIOS CON TERCEROS**

**AÑO 2006  
(En dólares)**

<b>EMPRESAS</b>	<b>VALOR MENSUAL</b>	<b>VALOR ANUAL</b>
HALCOSEG (Seguridad)	12.750	153.000
FERNANDA JESSICA (Alimentación)	64.800	777.600

Fuente: Estudio de campo  
Elaboración: el autor

Las empresas que trabajen con el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, necesitarán un espacio físico dentro de la misma. En el caso de la empresa de seguridad, ésta utilizaría además de la oficina para coordinar sus operaciones, las casetas de seguridad que dispone el Centro de Rehabilitación Social actualmente. Para el caso de la empresa que prestará los servicios de alimentación utilizaría las instalaciones que actualmente cuenta el Centro, esto es, el comedor más la cocina.

**CUADRO No. 31****COSTO ANUAL DE LOS  
SERVICIOS A TERCERIZAR****AÑO 2006  
(En dólares)**

SERVICIO	# DE PERSONAS	VALOR MENSUAL	VALOR ANUAL
Seguridad y Vigilancia	33 x 500 USD	16.500	198.000
Alimentación	450 x 30 USD	13.500	162.000

Fuente: Centro de Rehabilitación

Elaboración: el autor

Analizando los cuadros No. 30 y 31 se puede determinar que la tercerización del servicio de Seguridad y Vigilancia en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, es recomendable debido a que los gastos por contratar la prestación de este servicio por fuera son mucho menores que aquellos que ocurren con la generación interna del servicio. Esta política conduciría a un ahorro anual de USD 45.000 y además el servicio sería garantizado y menos politizado.

El proyecto de tercerizar la asistencia alimenticia es viable desde el punto de vista del servicio; esto es, que el mismo cuente con una planificación en su variedad, nutrición, higiene y salubridad. Sin embargo desde el punto de vista económico no es recomendable, puesto que su implantación ocasionaría un aumento en los egresos de la misma.

Si se analiza los cuadros No. 30 y 31 con respecto al servicio de alimentación, hay una gran diferencia entre lo que actualmente se gasta, con lo que se podría gastar en este rubro. Esta diferencia es de USD 615.000 anual. La diferencia se debe a que en el Centro de Rehabilitación existe un presupuesto de USD 1 por interna distribuidos para las tres comidas (desayuno, almuerzo y merienda), además son las mismas



internas las encargadas de la preparación y distribución de los alimentos así como de la limpieza del área del comedor y cocina, lo que implica por un lado un ahorro en mano de obra y por otro lado, los alimentos no cuentan con los parámetros establecidos por el Ministerio de Salud Pública y conforme los parámetros estándar de los nutricionistas.

## **7. POSIBILIDADES CIERTAS DE QUE LA TERCERIZACIÓN SEA ACEPTADA EN OTROS CENTROS PENITENCIARIOS**

Por experiencias, los agentes privados tienen la percepción de que el contexto institucional ecuatoriano hace difícil el desarrollo exitoso de iniciativas empresariales. Esta percepción se traduce en un bajo nivel de competitividad explicado, en gran parte, por las prácticas corruptas estatales-privadas, la inconsistencia intertemporal del cuerpo normativo y su falta de coherencia interna, y el conflicto social y económico interno. Existe por tanto, un arreglo de fuerzas que son funcionales al mantenimiento de un equilibrio/desequilibrio de bajo nivel y disfuncionales a las estrategias de reforma institucional.

La reducida capacidad técnica de las entidades para identificar y comprender variables que determinan la estructura y la dinámica de la oferta y demanda de los bienes y servicios, les pone en condiciones de desventaja en los procesos de negociación de contratos. Ante lo incompleto de la información sobre las características específicas del objeto contractual, los acuerdos prevén suficientes posibles situaciones, con lo que se abre la puerta a continuos procesos de renegociación que más que representar un grado de flexibilidad se constituyen en factores que elevan el nivel de incertidumbre y la probabilidad de oportunismo privado-público. Además, para el caso de los contratos regulatorios, donde el Estado posee una posición dominante, las decisiones carecen

de precisión técnica, enfoque sistemático integrador y omiten la consideración de agentes y procesos que, en la realidad, hacen parte del sistema de prestación de los servicios.

En la negociación de contratos con agentes privados que tiene experiencia en el desarrollo de objetos similares la información es altamente asimétrica a favor de este último. Se generan, por tanto, incentivos para extraer renta a través de comportamientos oportunistas, corruptos y que van en contra de la competencia.

Una vez celebrados todos los contratos, incluyendo los regulatorios, al no haber incluido en ellos, en forma precisa los puntos a los que se comprometen las partes, el Gobierno Nacional se ve sin la capacidad necesaria para monitorear, supervisar, vigilar y exigir el cumplimiento y solucionar disputas en relación con los objetos pactados. Esto disminuye los incentivos de los agentes privados para cumplir con sus obligaciones y deja al Estado en una posición débil para tomar medidas con el fin de obtener restituciones o reestablecer el equilibrio económico de los contratos a partir de una correcta ingeniería financiera de los proyectos que capte las modificaciones en sus términos y condiciones.

En este contexto, la puesta en marcha del proyecto de tercerización de algunos servicios en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, depende de un análisis concienzudo tanto de sus ventajas como de sus desventajas y dependiendo de la decisión y de su puesta en marcha así como de los resultados positivos logrados, dependerá de que la tercerización se ponga en práctica también en otros Centros del país.

## **8. POSIBILIDADES CIERTAS DE QUE LA TERCERIZACIÓN SEA ACEPTADA EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA**

Las crisis nacionales y mundiales han dado origen a nuevas estrategias administrativas, pero un mercado actual más competitivo y un consumidor más exigente demandan productos y servicios de calidad obtenidos a costos mínimos. Por esta razón, no hace falta que la economía caiga en recesión o se produzcan situaciones imprevistas, la eficiencia de las operaciones de una institución debe ser constante para que no caiga en un estado de crisis administrativa y financiera.

Hasta hace algunos años, eran muy pocas las instituciones que podían llegar a evaluar la contratación de otra empresa para la atención de sus necesidades. Hoy vemos la posibilidad de practicar la tercerización como una de las alternativas que se plantean con mayor fuerza y frecuencia dentro de las instituciones. Muchos piensan que es mejor un especialista para realizar determinados procesos o que éste puede ofrecer ventajas comparativas si se hace cargo de esa operación. La decisión no es fácil, muchas veces hay aspectos culturales internos y sensaciones de pérdida de poder.

Las principales razones por las cuales algunas instituciones decidieron tercerizar son la urgente necesidad de ganarle a la competencia, la falta de *know how* (*cómo hacer las cosas*), la importancia de estar actualizado tecnológicamente y la falta de masa crítica que justifique la implementación de un proyecto. Y, al decidirse por la tercerización, se encontraron con una menor inversión inicial, y la facilidad de crecimiento como principales ventajas. Existen distintos tipos de tercerización según el nivel de involucramiento del proveedor de los servicios, como también diferentes sistemas de contratación.

En Ecuador, donde las regulaciones laborales usualmente son vistas por los empleadores como altamente restrictivas e inflexibles para sus objetivos de negocios, ha existido una adopción paulatina y creciente de la tercerización de recursos humanos, si bien, últimamente se han expedido normas que limitan su uso. Los motivos son variados y generalmente están relacionados con la exposición al riesgo legal-laboral, la dificultad y costo de administración de personal, la necesidad de flexibilidad laboral y disminución de presiones sindicales, entre otros. De hecho, la mayoría de las instituciones que recurren a la tercerización de personal presentan una mezcla de los anteriores factores como sustentos clave para su toma de decisión.

Sin embargo, es muy importante considerar que cualquier función tercerizada requiere que la empresa que apoya a otra con esta estrategia sea una conocedora del negocio de su cliente, es decir, que tenga la capacidad de actuar en favor de su estrategia en iguales o mejores términos de lo que el cliente mismo lo haría. Para contar con un apoyo estratégico en tercerización, el personal del socio de negocios para tercerizar debería conocer los negocios y estrategias del cliente, así como haber sido capacitado en tomar decisiones que correspondan con el mejor interés del mismo.

En el caso de la tercerización de personal, una mala selección de personal y la consecuente elevación de índices de rotación, si bien deja de ser una pesadilla administrativa, se convierte en una continua pérdida de la inversión en capacitación y por tanto, de activos de conocimiento generados por su empresa.

En términos financieros, esto se traduce en la posibilidad del cliente de eliminar totalmente de su empresa la carga de una administración especializada, la cual no es, normalmente, el tipo de negocio central de

una empresa, y al mismo tiempo, maximizar el rendimiento de la inversión en la administración de recursos humanos, al trabajar con un especialista que le permitirá a su cliente el mantener responsabilidades compartidas en los aspectos en que él debe tomar decisiones, tales como la estrategia de recursos humanos, que incluye la selección de los mejores indicadores de desempeño a ser utilizados o la palabra final sobre mecanismos de selección y elección entre ternas de candidatos, remuneraciones y desarrollo de los recursos.

Como conclusión, en lo que se refiere a tercerización, las instituciones deberían buscar “trajes a la medida”, porque las soluciones de “talla única” simplemente no se compadecerán de su realidad de negocios ni de sus estrategias específicas. El capital humano de una institución resulta ser siempre una inversión valiosa (sin importar el nivel del colaborador) y entregarla en manos equivocadas puede ser sumamente costoso para los planes de una organización. No es aconsejable contentarse con servicios no diferenciados, en su lugar se debería invertir el tiempo necesario para buscar el apoyo que más cerca esté de la cultura corporativa de la institución; ésta es una inversión que será muy agradecida con su última línea del balance.

En este contexto, por la importancia que tiene la tercerización de servicios en las instituciones, con Decreto Ejecutivo 2166 - RO. No. 442 del día jueves, 14 de Octubre de 2004 se expide las normas que deben observarse en la prestación de servicios de Intermediación Laboral conocida como Tercerización y que deben ser aplicadas.

La prestación de servicios de intermediación laboral a través de las sociedades conocidas como tercerizadoras es válida para la contratación de personal para servicios temporales, complementarios y de duración indefinida. Entendiéndose que la relación laboral directa del contratado en las modalidades indicadas es con la intermediaria laboral o tercerizadora.

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En este capítulo, se presentan las principales Conclusiones y Recomendaciones que, como producto de este trabajo se puede emitir respecto de la situación penitenciaria y sobre la figura de Tercerización, en base al estudio realizado en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de la Ciudad de Quito.

#### **5. CONCLUSIONES**

1. No se puede hablar de la existencia y empleo de un verdadero “Sistema Penitenciario” que obedezca a los elevados principios y normas de acción perfectamente organizados entre sí, cosa que persigue el derecho penitenciario con el fin de lograr la conveniente marcha de la vida de todos y cada uno de los establecimientos penales.

No se aplican, los principios y elementos fiscales para conseguir la reducción de sus internas, la devolución de éstas a la sociedad como elementos útiles, conforme lo proclama y mantiene el Derecho Penitenciario Moderno.

2. Resulta realmente difícil conseguir la efectiva reeducación de las internas y la devolución exitosa a la sociedad, debido a la existencia de una serie de factores negativos, que entre otros son: analfabetismo, deficiencia económica, carencia de psicólogos y psiquiatras, falta de talleres debidamente equipados para el trabajo, la inconveniente estructura del edificio reclusorio, incapacidad de guías y personal de control, y la reincidencia.

3. Alrededor del 70% de las mujeres detenidas en el Centro de Rehabilitación Social se debe a que están acusadas o sentenciadas por delitos relacionados con el tráfico de drogas, demostrando la realidad socio-económica y el fuerte influjo de ciertas corrientes políticas en el establecimiento de correctivos penales.
4. Sin duda, para las mujeres encarceladas, la principal preocupación, a más de las condiciones en que se vive dentro del Centro de Rehabilitación, es la rebaja de penas, pues de ese modo se intenta paliar la vida que llevan y la desesperanza de obtener una sentencia justa.
5. El actual endurecimiento de penas representa un golpe duro para las mujeres detenidas, si se toma en cuenta que el promedio de años de condena que recibe una persona acusada de delitos de estupefacientes es de ocho años.
6. Las mujeres representan el pilar fundamental de las familias, estas condenas tienen repercusiones sociales significativas. Para aquellas que son madres, muchas veces implica la pérdida de sus vínculos familiares. Otras, se ven obligadas a vivir con sus hijos en la cárcel.
7. El endurecimiento de penas ha exacerbado el hacinamiento en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, agravando así la situación que viven las detenidas.
8. No son raros tampoco los casos de mujeres que han sido engañadas y sentenciadas injustamente por delitos que no cometieron. Cabe preguntarse si es posible que éste sea un efecto de una política antidroga cuya única preocupación es encontrar más “culpables”.
9. Las condiciones de las mujeres encarceladas son variadas, se encuentran aquellas cuyas edades están comprendidas entre los 18 a

más de 50 años, su nivel de educación va desde la enseñanza elemental y personas contadas han llegado a las aulas secundarias, la mayoría son de extractos pobres.

10. El número de internas promedio supera la capacidad instalada del Centro de Rehabilitación Social, lo que ha provocado hacinamiento y deterioro de las condiciones de vida.
11. La mayoría de internas proviene de hogares desorganizados, de familias en las cuales se carece de un mínimo de condiciones económicas, sociales y culturales indispensables para su desenvolvimiento humano con los consiguientes resultados negativos.
12. Un número considerable de detenidas, viven en un estado alarmante de miseria económica y una de las más notables consecuencias, es la falta de dinero para pagar sus defensas, lo cual agrava más sus problemas.
- 1.3 El personal existente (administrativo), no tiene la suficiente capacitación profesional de acuerdo al área de trabajo. La falta de presupuesto, paraliza los programas de capacitación, así como los programas y proyectos planificados de acuerdo a las necesidades de la institución.
14. Existen numerosos y serios problemas en el interior del sistema penitenciario, los cuales en gran parte derivan, primero en los retrasos en el sistema de justicia penal, lo que conduce a la sobrepoblación en el Centro de Rehabilitación Social y, segundo el inadecuado suministro de los recursos para suplir las necesidades básicas; lo que provoca una pobre infraestructura, condiciones pobres de higiene, alimentación y acceso a atención médica, psicológica, laboral, etc.



15. A más de la falta de recursos, los pocos servicios con que cuenta el Centro de Rehabilitación Social tienen serias deficiencias, esto ha hecho que se considere la posibilidad de que los mismos sean tercerizados.
16. La tercerización parte del principio de que no existen organizaciones verdaderamente eficientes en todas sus actividades, ya que muchas de ellas no se alcanza la escala de producción mínima.
17. Para ello, será necesario de que se cree un marco regulatorio para la prestación de un servicio o la provisión de un bien y definir los recursos que serán destinados para el efecto.
18. Para aquellas agencias privadas que van a operar en la prestación de servicios o bienes al Centro de Rehabilitación Social, deberán estar sujetos a más del esquema regulatorio, a formas de vigilancia y control.
19. El Centro de Rehabilitación Social debe buscar la especialización a través de terceros que resulten capaces de ejecutar ciertas actividades mejor que la propia institución, a efectos de que ésta última se pueda centrar en su misión básica que es la rehabilitación de las internas, con el objeto de obtener así un mejor resultado integral.
20. Las actividades que se han considerado de acuerdo al estudio la posibilidad de tercerización en su inicio son: Seguridad y Vigilancia y Alimentación, debido a que el resto de servicios que presta el Centro de Rehabilitación Social son especializados y difíciles de conseguir en el mercado.
21. En el estudio se estableció, que las empresas tercerizadoras legalmente constituidas, la mayoría prestan servicios de tercerización

en áreas relacionadas con la actividad administrativa, contable y financiera así como servicio de mantenimiento, limpieza, jardinería, conserjería, selección de personal. Un gran número de estas empresas constituidas legalmente se dedican a la Seguridad y Vigilancia.

22. No existen empresas que entreguen servicios especializados como los que se necesitan en el Centro de Rehabilitación Social; esto es, médico, odontológico, trabajo social, psicológico y laboral. En el mejor de los casos con respecto a estos servicios, lo que podrían ofrecer es la ayuda en la selección de este personal especializado.
23. Del estudio efectuado se concluyó que el servicio de Seguridad y Vigilancia sí procede la tercerización, debido a que los gastos por contratar la prestación de este servicio por fuera son mucho menores que aquellos que ocurren con la generación interna del servicio; además el servicio sería garantizado y menos politizado.
24. La posibilidad de tercerizar la asistencia alimenticia es viable desde el punto de vista del servicio, más no del costo, debido a que la asignación para las tres comidas diarias es de USD 1. Es necesario considerar esta posibilidad, porque al momento la alimentación que reciben las reclusas no cumple con los parámetros establecidos por el Ministerio de Salud y conforme los parámetros estándar de los nutricionistas.
25. Es importante diferenciar que a través de la tercerización no se está desplazando el control de las operaciones principales del Centro de Rehabilitación; sino aquellas actividades complementarias que se han convertido en un dolor de cabeza debido al hacinamiento.

## **6. RECOMENDACIONES**

1. Dada la especial constitución de la población penal, y en vista de lo diversos problema y condiciones que está sujeta la misma, resulta urgente y eficaz el emprendimiento en el ejercicio de un efectivo sistema penitenciario (no carcelario) que asegure la reeducación y rehabilitación de las internas como principal objetivo. Considerando que dentro del Centro de Rehabilitación se encuentran internas que cumplen, penas de prisión correccional unas, y penas de reclusión mayor y menor, otras; se hace necesario la implantación de un real y conveniente régimen penitenciario idéntico al que debe aplicarse en los Centros Nacionales.
2. A las internas es necesario tratarlas como seres humanos que han caído y que necesitan de una mano para levantarse, y no como a seres despreciables que hay que arrojar del seno de la sociedad. Es recomendable que, de acuerdo con el diagnóstico individual, se determine el tratamiento adecuado en cada caso.
3. Resulta importante tener en cuenta, que es necesario una debida especificación o selección de las internas para efectos de reeducación. Es obvio que se trata de una gestión bastante complicada y difícil debido, a que cada interna presenta una personalidad compleja constituida de una serie de elementos que jamás podrán ser entendidos y remediados del todo. Pero, esto no dificulta en último caso, para constituir una clasificación de tal naturaleza, en que, se deberá tomar en cuenta, la duración de la condena, peligrosidad, anormalidades físicas o psíquicas, características del delito, etc.
4. Es indispensable seleccionar el personal de guías y de vigilancia, lo que se pretende a través del mecanismo de tercerización, en base a su capacidad para desempeñar esta ardua y difícil labor. La selección

psicológica de este personal, es la base fundamental, de lo que debería partirse para futuros planteamientos. Conociendo que, en el círculo penitenciario se presentan dos frentes antagónicos, el personal de seguridad y vigilancia y las internas, viene a ser hasta cierto punto lastimoso que no solamente en este establecimiento, sino en todo el país, no se haya dado la importancia y valor que se merece tan primordial y definitivo asunto.

5. El equipamiento del departamento médico, así como los diferentes talleres de trabajo, es sumamente urgente para procurar evitar aunque sea en parte la ociosidad de un gran número de internas.
6. Es conveniente modificar la estructura del Centro de Rehabilitación, o de lo contrario construir un nuevo con todas las condiciones favorables para obtener la reeducación de las internas, ya que, el actual edificio no parece nada apropiado, tomando en consideración que allí también viven 150 niños que son hijos de las internas.
7. Es indispensable que en el Centro de Rehabilitación se fomente una verdadera capacitación profesional de las internas. En otras palabras la implantación de una organización eficaz de trabajo, resulta urgente y conveniente si se recurre a todas las formas compatibles con la readaptación social de las internas, a efectos de asegurarles un pleno empleo en el trabajo productivo cuando salgan del Centro de Rehabilitación y se inserten a la sociedad.
8. Para solucionar en parte los diferentes servicios que presta el Centro de Rehabilitación Social, por lo menos en lo que se refiere a Seguridad y Vigilancia y al de Alimentación, se ha considerado como alternativa la tercerización.
9. La tercerización es una práctica reciente asociada al riesgo. Permite la consecución de vario objetivos como la reducción de costos,

movilización de capital, incremento de la eficiencia al enfocar los esfuerzos a áreas centrales de la institución, innovación y otros objetivos, pero a la vez conlleva algunos riesgos, siendo el más importante el de la eficiencia e imagen. Se entiende que a través de un proceso minucioso de selección y condiciones claras de la alianza se minimice estos riesgos; sin embargo, no se elimina completamente.

10. La tercerización es una alianza estratégica que exige la interacción permanente de las partes y permite compartir riesgos y beneficios a dos instituciones diferentes. Para el caso del servicio de Seguridad y Vigilancia se considera que la alianza brinde experiencia, seguridad, y tengan capacidades suficientes para el desempeño de sus funciones.

Para el caso del servicio de alimentos, se considera que la alianza genere un aire de innovación permanente, al contar con una compañía dedicada a esta tarea exclusiva.

11. En el caso de que el Centro de Rehabilitación Social opte por la tercerización de los servicio en cuestión, se espera de que la tercerización cumpla los objetivos de innovación y concentración de esfuerzos, éstos se verán reflejados en la calidad del servicio tanto de Seguridad y Vigilancia como el de Alimentos,
12. Las condiciones planteadas en este trabajo de investigación constituyen exclusivamente un referente para una posible alianza, las cuales serán revisadas y acordadas con exactitud por las partes. Estas condiciones, así como el proceso de selección, responden al interés de minimizar los riesgos asociados con la tercerización y pretenden brindar seguridad tanto al Centro de Rehabilitación Social como al tercero.

13. Es necesario que el marco constitucional y legal que sustenta la existencia del Centro de Rehabilitación Social constituya un punto de partida clave e indispensable para acometer la tarea de tercerización.
14. La tercerización tiene mayor posibilidad de éxito si existe en el medio un conjunto de condiciones que permita caracterizarlo como una estructura de instituciones fuertes que soporta emprender programas colectivos complejos, promover formas de mercado más competitivos y utilizar instrumentos reguladores eficientes.
15. El Estado está en capacidad (al contar con la legitimidad y los medios) y existe los incentivos para monitorear y exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales especialmente en relación con la calidad, y obtener la correspondiente compensación en caso de incumplimiento. Sólo si la capacidad es alta es posible contratar servicios complejos sin que los costos de transacción resulten prohibitivos.
16. Es importante que el estado cuente con suficiente conocimiento interno de sus propios costos de provisión y conozca los medios disponibles para desempeñar la actividad.
17. Es indispensable que cuente con toda la capacidad e información necesaria para la negociación y suscripción de contratos complejos suficientemente completos, que a la vez que contemplan la mayoría de las posibles situaciones dejan un reducto para renegociaciones en procura de la generación o el reconocimiento de mejoras en la calidad o reducción de costos.
18. Conocer los incentivos que guían la conducta de los agentes privados con el ánimo de lucro, las posibles rentas que pueden extraer y la credibilidad de sus compromisos.

19. Es importante que el Estado disponga de claros estándares legales para los procesos de contratación y mecanismos de resolución expedita de disputas.
20. Existen condiciones de competencia –ya sea por un mayor segmento del mercado o por la totalidad del mismo- entre múltiples oferentes. Sólo si existe competencia y la organización estatal conoce su estructura de costos, podrá capturar los beneficios de su probable reducción.
21. Es posible determinar como lo demuestra el estudio la eficacia y la eficiencia comparativa de los distintos proveedores, en el que se realiza la comparación de servicios, precios, calidades y condiciones.
22. La tercerización de los servicios penitenciarios producirá competencia en el sector público lo que incidirá en un mejor manejo operativo general de los Centros de Rehabilitación.
23. Sin embargo de lo manifestado, solamente la experiencia ecuatoriana señalará los resultados tanto positivos como negativos si se pone en marcha la tercerización de servicios en los Centros de Rehabilitación.
24. Diferentes reportes y artículos de la privatización de los servicios en los centros carcelarios norteamericanos cuna de la tercerización y privatización dan cuenta de que:
25. De acuerdo con la American Correccional Association, los costos de atención médica de los reclusos aumentaron en un 10.24% en 2005 y se espera que en el futuro los costos de atención médica aumente debido a sentencias largas, difusión de enfermedades contagiosas y aumento de reclusos con problemas psiquiátricos.

26. Algunos estudios revelan tendencias hacia una menor tasa de reincidencia entre quienes han sido atendidos en centros de reclusión privados.
27. American Correccional Association niega la generación de ahorro para el Estado norteamericano y más bien señala que las firmas privadas reciben términos contractuales muy favorables además de beneficios tributarios, desmejoran las condiciones laborales de sus empleados, presentan altas tasas de rotación y pone en riesgo la seguridad pública.
28. Se describe situaciones concretas para mostrar que no se han generado los ahorros en costos, los mejoramientos de la calidad y la reducción de las tasas de reincidencia prometidas, las firmas privadas han sido objeto de sanciones por prácticas indebidas, la seguridad pública han sido puesto en riesgo y los conflictos de intereses han enturbiado los procesos de tercerización y privatización.
29. Por lo manifestado, para implementar el servicio de tercerización tanto en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito; como en otros centros del país, será necesario que el Estado haga una análisis concienzudo de las ventajas y desventajas de lo que implicaría una tercerización y deberá tomar como referente experiencias extranjeras que no solamente han implementado la tercerización, sino también la privatización de los centros carcelarios y visualizarlos para una mejor toma de decisión.



## BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la República del Ecuador, párrafo segundo artículo 208
- Código de Procedimiento Penal
- Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social
- Ley de Contratación Pública y su Reglamento
- Ley de Presupuesto del Sector Público y Reglamento
- Reglamento Orgánico Funcional de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
- Normas de restricción del gasto público
- Dr. Marco González, 2005, El Sistema Penitenciario Ecuatoriano en cifras, impreso en los talleres de gráficos Amaranta en Quito – Ecuador.
- Registro Oficial no. 132 de diciembre 31 de 1970.
- Registro Oficial No. 298 de abril 16 de 1998.
- Normas que deben observarse en la prestación de servicios de Intermediación Laboral, conocida como Tercerización. Decreto Ejecutivo 2166 - RO. No. 442 / Jueves, 14 de Octubre de 2004
  
- El floreciente negocio de las cárceles  
<http://www.diagonalperiodico.net/pdfs08/45diagonal8-web.pdf>  
9-nov-05 (22h47)
- Cárceles en crisis  
[http://www.uoregon.edu/~caquirre/prisoncrisis\\_spa.pdf](http://www.uoregon.edu/~caquirre/prisoncrisis_spa.pdf)  
9-nov-05 (22h56)

- Origen y evolución histórica de la pena de prisión

<http://www.uclm.es/profesorado/poliver/pdf/desorden/LA%20HISTORIA%20DE%20LA%20PRISION.pdf>

12-nov-05 (00h28)

- Cárceles Privadas ¿Modelo de Gestión Penitenciaria o Inversión Inmobiliaria?

<http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=141>

09-nov-05 (22h16)

- Cárceles privadas

<http://www.alasbarricadas.org/forums/viewtopic.php?t=10162&view=previo>  
[us](#)

9-Nov-05 (23h30)

- Controlando los privatizadores

<http://www.afscme.org/spanish/revista/ep050105.htm>

9-nov-05 (22h11)

- Cuestionando la cárcel

<http://peru.indymedia.org/news/2005/02/13968.php/>

12-nov-05 (00h08)

- Desde centro de Cuba

<http://www.cubafreepress.org/art/cubap990119ff.html>

9-Nov-05 (22h38)

- Rehabilitación social en manos de la mafia (diario la hora Ecuador)

<http://www.lahora.com.ec/noticiacompleta.asp?noid=225114#>

8-NOV-05 (23H17)

- Empresas de presos

<http://www.segured.com/index.php?od=2&article=60>

9-nov-05 (23h11)

- Penal García Moreno, testigo de las persecuciones políticas

<http://www.lahora.com.ec/noticiacompleta.asp?noid=376398>

12-nov-05 (00h34)

- La industria de las cárceles de EE.UU.

<http://www.paginadigital.com.ar/articulos/2005/2005terc/Noticias4/carceles-eeuu-061005.asp>

9-nov-05 (22h54)

- Los mitos de la privatización de las cárceles. Hacia un modelo de "comercialización del delito"

[http://www.nodo50.org/defensajuridica/article.php3?id\\_article=10](http://www.nodo50.org/defensajuridica/article.php3?id_article=10)

9-nov-05 (22h08)

- Alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos  
Privatización de las cárceles

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/63893f74c2c741d3802566350032d33a?Opendocument>

9-Nov-05 (22h23)

- Un pedido de privatización

[http://www.pucp.edu.pe/fac/comunic/Periodismo\\_Digital/Sissi/privat.htm](http://www.pucp.edu.pe/fac/comunic/Periodismo_Digital/Sissi/privat.htm)

9-nov-05 (22h41)

- La situación de los derechos humanos de las personas detenidas en el marco del sistema penitenciario (Ecuador)

<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Ecuador-sp/Capitulo%206.htm>

11-nov-05 (23h25)

- (Uruguay) Cárceles: opinan dos diputados

<http://uruguay.indymedia.org/mail.php?id=1878>

8-NOV-05 (22H36)

## **AUTORIZACION DE PUBLICACION**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales, la publicación de esta Tesis y de su bibliografía, como artículo de la Revista o como artículo para lecturas seleccionadas o fuente de investigación.

Quito, Julio, 2006

**Roller Montenegro Muñoz**