



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**UNIVERSIDAD DE POSTGRADOS DEL ESTADO**

**MAESTRIA EN GESTIÓN PÚBLICA**

**MUJERES, MICROTRÁFICO E INCLUSIÓN SOCIAL POST PENITENCIARIA:  
UNA MIRADA DESDE LA GESTIÓN PÚBLICA**

**Tesis para optar al Título de Master en Gestión Pública**

**Autora: Melva Elizabeth Ruiz Escobar**

**Directora: Jenny Marcela Pontón Cevallos**

**Quito, abril de 2016**



No. 223-2016

## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los quince días del mes de junio del año dos mil dieciséis, **MELVA ELIZABETH RUIZ ESCOBAR**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1711918530, **EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA 2012-2014**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: **"MUJERES, MICROTRÁFICO E INCLUSIÓN SOCIAL POST PENITENCIARIA: UNA MIRADA DESDE LA GESTIÓN PÚBLICA"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de: **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.32
Tesis Escrita:	8.75
Grado Oral:	8.41
<b>Nota Final Promedio:</b>	<b>8.95</b>

En consecuencia, **MELVA ELIZABETH RUIZ ESCOBAR**, ha obtenido el título mencionado.

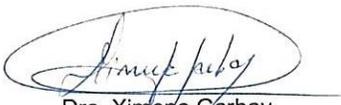
Para constancia firman:



Mgs. Mónica Hidalgo  
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL



Mgs. Adrián López  
MIEMBRO



Dra. Ximena Gárbay  
SECRETARIA GENERAL (E)

## **AUTORÍA**

Yo, Melva Elizabeth Ruiz Escobar, Master, con cédula de ciudadanía Nro. 1711918530, declaro, que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora de la Tesis.

**Melva Elizabeth Ruiz Escobar**

**CI: 1711918530**

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la publicación de esta Tesis, de su biografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 26 de abril de 2016

---

**Melva Elizabeth Ruiz Escobar**

**CI: 1711918530**

## **ABSTRACT**

### **PALABRAS CLAVES:**

Mujeres, microtráfico, inclusión social post penitenciaria, reforma penitenciaria, sistema penitenciario, gestión pública, modelo de gestión penitenciaria, mujeres privadas de la libertad.

Esta tesis trata sobre la Política Pública de Inclusión Social post penitenciaria de las mujeres condenadas por microtráfico de drogas ilegales en el Ecuador. Se ha seleccionado este aspecto en particular debido a las reformas en las políticas públicas emprendidas por el Estado ecuatoriano en torno al Sistema Judicial y el Sistema de Rehabilitación Social a partir del año 2008, tras el advenimiento de la Constitución de Montecristi y la declaratoria de emergencia en estos sectores.

En Ecuador, hay una brecha entre la formulación de las políticas públicas de inclusión social post penitenciaria (como parte integral del Sistema de Rehabilitación Social promulgado desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC)) y la implementación en concreto de esas decisiones políticas inscritas en la agenda pública.

A su vez, la ejecución del Modelo de Gestión Penitenciaria, implicó la ruptura de ciertas prácticas, modos de vida y resistencia de las mujeres privadas de la libertad que cumplían condena en el Centro de Privación de la Libertad de El Inca y fueron trasladadas a las nuevas instalaciones del Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte – Cotopaxi.

Se documentan las experiencias vividas en base a la aplicación de la política pública de inclusión social post penitenciaria propuesta desde el Modelo de Gestión Penitenciaria referente al Plan de Salida y Reinserción social, sobre la efectividad de dicha política pública en su objetivo fundamental, la inclusión social de las mujeres privadas de la libertad por el delito de microtráfico de drogas ilegales.

## **DEDICATORIA**

Para mi compañero de vida Jorge, por mostrarme la paciencia que solo el amor puede lograr e incentivarme para culminar esta tesis.

Para mis hijos Alisson y Esteban por aguantar mi humor y las ausencias prolongadas.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a mi tutora, Jenny Pontón por su lucidez, aceptar ser parte de esta aventura académica y hacer de la investigación algo fascinante.

A las maestras y maestros del IAEN, por ser artífices de este proceso de deconstrucción mental que estoy experimentando.

A las mujeres privadas de la libertad por compartir sus vivencias y anhelos.

A los servidores públicos del MJDHC, por su prestancia y apoyo para proporcionarme la información requerida para el desarrollo de la tesis.

Al Rock and Roll, por la energía vital que le inyecta a mi vida, compañero incondicional de desvelos, confidente de sufrimientos y alegrías.

## INDICE

DEDICATORIA.....	5
AGRADECIMIENTO .....	6
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I.....	20
1. APORTES TEÓRICOS SOBRE LA PENA, MUJERES Y CÁRCELES.....	20
1.1 Una mirada crítica a la privación de la libertad a través del encierro: cuestionando el fin resocialización de la pena desde el abolicionismo y el Garantismo Penal .....	22
1.2 Conceptualizando el Abolicionismo Penal.....	25
1.3 El Garantismo Penal y su defensa a las/os débiles .....	27
1.4 Teorías Resocializadoras .....	29
1.5 Políticas públicas, definición, ciclo e identificación de su existencia .....	30
1.6 Derechos Humanos.....	34
1.7 El Género en el Derecho.....	37
1.8 Cárceles de mujeres en el Ecuador: principales aportes.....	40
1.9 Conclusiones.....	42
CAPÍTULO II.....	45
2. CONTEXTO DE LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN ECUADOR.....	45
2.1 Mirada Histórica a la prisión en el Ecuador, algunos datos relevantes en el contexto histórico .....	46
2.2 Mujeres y privación de la libertad en Ecuador.....	49
2.3 Justificación legal de la reforma del Sistema de Rehabilitación Social: la emergencia penitenciaria.....	52
2.3.1 Reforma del Sistema de Rehabilitación: .....	52
2.3.2 Infraestructura Penitenciaria: Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria .....	56
2.4 Cambios normativos que sustentan la Reforma Penitenciaria desde el advenimiento de la Constitución 2008 .....	59
2.4.1 Regulación normativa de sustancias estupefacientes en el Ecuador .....	62
2.5 Políticas públicas en el marco del microtráfico de drogas y sus resultados: (2008-2015).....	63
2.5.1 Indulto Penitenciario por tráfico menor de drogas en Ecuador 2008 .....	65

Número de beneficiarios del Indulto penitenciario .....	68
Aplicación del principio de favorabilidad o ley posterior “más benigna” en Ecuador	70
2.6 Conclusiones.....	74
CAPÍTULO III .....	78
3. ESTADO DE SHOCK Y LA POST LIBERTAD.....	78
3.1 Modelo de Gestión Penitenciaria eje central de la política pública de Rehabilitación Social.....	79
3.1.1 Sistema Progresivo .....	86
3.1.2 Protocolos Plan de Vida .....	89
3.1.3 Protocolo Plan de Salida y Reinserción Social.....	91
3.2 Programa de Apoyo a Liberados .....	91
3.3 Del plan a la acción: el camino a la rehabilitación social .....	92
3.3.1 Terapia de shock: el costo humano de las reformas públicas penitenciarias, la asimilación del plan y su preparación para la vida post penitenciaria.....	93
3.3.2 El nuevo panóptico para mujeres y su reacción al cambio.....	93
3.4 Plan de Salida.....	102
3.4.1 Cuando llega la Prelibertad o Régimen Semiabierto y abierto .....	103
3.5 Conclusiones .....	105
CONCLUSIONES GENERALES .....	107
BIBLIOGRAFÍA .....	113
ANEXOS .....	125

## INTRODUCCIÓN

Esta tesis trata sobre la Política Pública de Inclusión Social post penitenciaria de las mujeres condenadas por microtráfico de drogas ilegales en el Ecuador. Se ha seleccionado este aspecto en particular debido a las reformas en las políticas públicas emprendidas por el Estado ecuatoriano en torno al Sistema Judicial y el Sistema de Rehabilitación Social a partir del año 2008, tras el advenimiento de la Constitución de Montecristi <sup>1</sup>y la declaratoria de emergencia en estos sectores<sup>2</sup>.

En Ecuador, hay una brecha entre la formulación de las políticas públicas de inclusión social post penitenciaria (como parte integral del Sistema de Rehabilitación Social promulgado desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC)) y la implementación en concreto de esas decisiones políticas inscritas en la agenda pública.

La ejecución de políticas públicas de inclusión social post penitenciarias se encuentra en tensión permanente, al hallarse aún a nivel de normativa, de discurso público y no lograr concretarse en hechos reales que vislumbren un mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres que han recobrado su libertad tras cumplir una condena en las cárceles del país.

Las mujeres en mención fueron sometidas durante el encierro, a un proceso planificado y ejecutado desde la institución regente de esa política pública, denominado “Modelo de Gestión Penitenciaria<sup>3</sup>”, que contiene una serie de protocolos destinados a

---

<sup>1</sup>Aprobada Nueva Constitución, El Universo, 29 de septiembre de 2008: “La Constitución de la República, redactada y aprobada durante la Asamblea Constituyente reunida hasta el 26 de julio anterior en Montecristi, fue aprobada ayer por los ecuatorianos en las urnas y entrará en vigencia en las próximas horas, cuando el Tribunal Supremo Electoral proclame los resultados oficiales” .

<sup>2</sup> En el 2008, la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, entidad adscrita al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos elaboró una investigación que reveló el estado de la infraestructura penitenciaria del país. Se concluyó que el 93% de personas privadas de la libertad estaban hacinadas, además que en más del 70% de los sistemas de alcantarillado y agua potable estaban colapsados, además de la obsolescencia de los sistemas eléctricos (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010:6).

<sup>3</sup> Según el documento Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador, publicado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013), el Modelo de Gestión Penitenciaria en el Ecuador implica una transformación en la conceptualización y operatividad del Sistema de Rehabilitación Social, significa organizar y ordenar el estilo de vida de las personas privadas de libertad, fundamentado en la normativa constitucional, legal y los principios éticos públicos. Es importante analizar a la persona infractora no únicamente como quien

garantizar el derecho de reinserción post penitenciaria de quienes transgredieron el orden social.

Uno de los cambios más trascendentales considerados en el Modelo de Gestión Penitenciaria, fue la construcción de instalaciones concebidas como parte de la reforma pública en este sector, acondicionadas para rehabilitar a las personas privadas de la libertad. Estas nuevas instalaciones surgieron como solución ante el grave problema de hacinamiento y carencia de servicios básicos dentro de las cárceles del país.

A su vez, la ejecución del Modelo de Gestión Penitenciaria, implicó la ruptura de ciertas prácticas, modos de vida y resistencia de las mujeres privadas de la libertad que cumplían condena en el Centro de Privación de la Libertad de El Inca y fueron trasladadas a las nuevas instalaciones del Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte – Cotopaxi.

La puesta en marcha del Modelo de Gestión Penitenciaria (en ejecución desde el año 2013), como marco de referencia en la reforma pública que emprende el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, resulta por demás polémica. Este modelo enfrenta una serie de acusaciones desde las organizaciones sociales, quienes aducen que “la promesa del gobierno de mejorar el sistema de rehabilitación social, se ha convertido en la concentración de nuevas violaciones masivas y constantes de derechos humanos” (Futuro Penitenciario manifiesto desde la infancia encarcelada, 2014).

Se indagó si las mujeres privadas de la libertad, cuestionan la efectividad del Sistema de Rehabilitación Social en cuanto a su fin máximo: la rehabilitación social. Este cuestionamiento, giró en torno al alto grado de punibilidad, ruptura de vínculos familiares, aislamiento como sanción disciplinaria y una serie de aspectos que en lugar de aportar para su inclusión social al momento de salir en libertad son causas frecuentes de marginación y pérdida de los lazos afectivos con sus familias y entorno social. Todo ello, fruto de normas

---

ha quebrantado la ley, sino también como el resultado de una continuidad de ausencias familiares, educativas, laborales y de salud. Las antiguas estructuras estatales, económicas, políticas y sociales, dejan un legado de responsabilidad en la prevención del delito y el tratamiento de las personas que pasan en el Centro de Rehabilitación Social (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cutos, 2013:5).

sexistas<sup>4</sup> y que perjudican notablemente a las mujeres, instauradas en los protocolos de convivencia en los centros de rehabilitación social que aparentemente protegen a las mujeres pero en el fondo terminan discriminándola, en el marco de una cultura androcéntrica<sup>5</sup>.

El costo humano de la implementación de la reforma pública del Sistema de Rehabilitación Social, lo viven las mujeres privadas de la libertad a diario. El resultado de aquello, mujeres que recobran la libertad sin mayores posibilidades de supervivencia, algo paradójico frente al discurso público reformista, que aduce que el Modelo de Gestión Penitenciaria es eficiente y eficaz en su tarea resocializadora.

La problemática actual que enfrentan las mujeres que cumplieron condena por microtráfico de drogas ilegales en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi y que recobraron la libertad por la puesta en funcionamiento del Código Orgánico Integral Penal (COIP) a partir del 10 de agosto de 2014, es incierta. A pesar de la existencia de un protocolo que propone un “Plan de Vida” aplicable durante el encierro penitenciario y la posterior salida de la persona privada de libertad, denominado “Plan de Salida y Reinserción Social”, diseñado para garantizar una continuidad del proceso, está pendiente todavía su aplicación real, siendo prudente realizar un seguimiento de su desarrollo más no una evaluación por ser relativamente reciente en su ejecución.

De acuerdo a lo planteado a través de esta investigación se intenta conocer ¿Cuán efectiva es la política pública de inclusión social post penitenciaria estipulada en el Modelo de Gestión Penitenciaria en la inclusión social de mujeres que cumplieron condena por el delito de microtráfico de drogas ilegales?

---

<sup>4</sup> Según Jenny Pontón (2006), existirían procedimientos (protocolos de convivencia) de carácter sexista con respecto a las formas de control que ejerce el Estado sobre el cuerpo de las mujeres privadas de la libertad “En este sentido, es evidente el trato diferenciado con respecto a los hombres que reciben las reclusas por el solo hecho de ser mujeres. Para poder visitar a sus maridos en el ex penal García Moreno o cárcel Nro.2, las internas deben presentar una serie de papeles, pruebas y certificados para demostrar que eran pareja antes de caer en reclusión, mientras a los hombres no se les exige ningún papel (...)” (Pontón, 2006:31).

<sup>5</sup> Cultura Androcéntrica. -Esta concepción de la realidad parte de la idea de que la mirada masculina es la única posible y universal, por lo que se generaliza para toda la humanidad, sean hombres o mujeres (Mujeres en Red, 2008).

En este punto, el objetivo central de esta tesis es investigar la política pública de inclusión social post penitenciaria en el marco de la instauración del nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, promulgado desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en el 2013. Asimismo, como objetivos específicos, esta tesis pretende:

- 1.- Cuestionar el fin resocializador de la pena y la privación de la libertad desde una perspectiva de género y de derechos humanos.
- 2.- Contextualizar la política pública de reforma penitenciaria en el Ecuador a través de una mirada histórica de la prisión, y la situación actual de las mujeres privadas de libertad que cumplen condena en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte – Cotopaxi.
- 3.- Realizar un seguimiento del nivel de implementación del protocolo plan de vida promulgado por el Modelo de Gestión Penitenciaria del Sistema de Rehabilitación Social, desde el discurso estatal (ETIC) <sup>6</sup>y desde las organizaciones sociales (EMIC).<sup>7</sup> , además indagar sobre la aplicación del protocolo Plan de Salida y Reinserción Social en mujeres que cumplieron condena por microtráfico de drogas ilegales que se encuentran por recobrar la libertad (Régimen semiabierto o abierto), recluidas en la Casa de Confianza No.1 de Quito-Chillogallo y así conocer la efectividad del Modelo de Gestión Penitenciaria en su inclusión social post penitenciaria.

Una vez establecidos los objetivos, la hipótesis de esta tesis supone que la política pública de rehabilitación social post penitenciaria ejecutada por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), no permite una inclusión social eficaz de las mujeres que cumplieron condena por el delito de microtráfico de sustancias estupefacientes ilegales, debido a la incipiente implementación de las etapas del sistema progresivo establecido en el nuevo modelo de gestión penitenciaria.

---

<sup>6</sup>Para Aurora González el enfoque EMIC trataría de dar cuenta de las estructuras descubiertas a las que se llega a través de las verbalizaciones de los nativos, pero también, y, sobre todo, a través de la observación de reacciones provocadas intencionadamente y de la observación de comportamientos significativos (González, 2009:3).

<sup>7</sup> Para Jean Jacques Nattiez, ETIC es el punto de vista del extranjero, mediante una serie de herramientas metodológicas y de categorías (Jean-Jacques Nattiez, 1987: 61).

## **Metodología:**

En cuanto a la metodología de investigación de esta tesis es importante señalar que para la selección de métodos y técnicas a aplicar fue necesario abordar el debate teórico que gira en torno al uso de métodos cualitativos y cuantitativos. En definitiva, se planteó una combinación de ambos métodos de tal forma que se fortalezcan entre sí y permitan aprovechar sus bondades al máximo; es decir, “integrar los métodos cuantitativos y cualitativos de forma sistemática y creativa” (Bonilla y Rodríguez, 2000:77).

Como plantea Bourdieu, es necesario conservar la neutralidad ante la serie de contradicciones e intereses, “el mito de la neutralidad” (Bourdieu, 2005, 179). Para ello es necesario dudar en todo momento de las fuentes primarias y secundarias de la investigación, conservando, según Bourdieu, la “objetivación participante” (Bourdieu, 2002: 352), la duda radical. El pensar relacionamente, es decir, despertar en el sujeto investigador la conciencia de lo que no es consciente, la doble verdad: objetiva y subjetiva (Bourdieu, 2005: 352).

Por tanto, la metodología a utilizarse es la Descriptiva, pues el objetivo es “describir, registrar, analizar e interpretar los diferentes elementos del problema” (Andino, 2005:76) y, Explicativa ya que da respuestas al por qué de la investigación (Andino, 2005: 76).

El método es el Inductivo-Deductivo, ya que en ésta tesis la unidad de estudio son las mujeres privadas de la libertad por microtráfico de drogas en Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi y la Casa de Confianza Nro. 1 de Quito-Chilloallo para a través de su análisis llegar a conclusiones generales en la aplicación de la política pública de inclusión social post penitenciaria del Sistema Penitenciario Ecuatoriano a nivel nacional. Es decir, ir de lo particular para explicar un fenómeno general.

Sobre las fuentes y técnicas para recolección de información:

La información primaria cualitativa se obtuvo a través de entrevistas estructuradas, realizadas a mujeres internas en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi, así como en la Casa de Confianza No.1 de Quito-Chilloallo.

Además, se utilizó la técnica de entrevistas semiestructuradas, a servidores públicos. Este tipo de entrevistas son pertinentes para realizar una investigación más a profundidad debido a que no existen preguntas previamente establecidas y depende en gran medida de la

habilidad del entrevistador, “las entrevistas semiestructuradas funcionan adecuadamente en aquellas investigaciones que se interesan por interrogar a administradores, funcionarios o miembros de élite (Bernad citado por Vela,2001:76).

Este tipo de entrevistas semiestructuradas sirvieron para recabar información correspondiente a la formulación e implementación del Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador. Se realizaron tres entrevistas semiestructuradas: un servidor público de Nivel Jerárquico Superior (NSJ1) del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, un servidor público encargado de la política pública laboral penitenciaria del (MJDHC) con el objeto de analizar el marco institucional del (MJDHC), los antecedentes para la implementación del Modelo de Gestión Penitenciaria. Adicionalmente se entrevistó una servidora pública del Ministerio de Salud Pública (MSP) dentro de las instalaciones del Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi, encargada del área de Psicología para conocer sobre la implementación del Modelo de Gestión Penitenciaria en las mujeres que cumplen condena por microtráfico y sobre la puesta en práctica de las políticas de rehabilitación social.

Cabe señalar que, para la obtención de los permisos para realizar la investigación en el MJDHC, se debe atravesar por un proceso complejo y además someter a la investigación a la revisión de un servidor público del área de Educación, y así poder aplicar los instrumentos de investigación dentro de las instalaciones del MJDHC.

En la Casa de Confianza No.1 de Quito-Chillogallo, algunas mujeres que están por cumplir la condena por el delito de microtráfico de drogas están bajo el régimen semiabierto<sup>8</sup> o abierto<sup>9</sup>, siendo factible entrevistarlas previo a su salida definitiva del centro. Cabe recalcar que una vez fuera de dichos centros es muy complejo ubicarlas, puesto que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) no cuenta con datos sobre su ubicación posterior a su salida.

---

<sup>8</sup> El régimen semiabierto: para acceder a él se debe haber cumplido al menos el 60% de la pena. El resto se cumple fuera del centro bajo un sistema de control. El detenido deberá salir con un dispositivo de vigilancia electrónica (PP, El Verdadero, 2015).

<sup>9</sup> Régimen abierto: el reo debe haber cumplido al menos el 80% de su pena. El resto lo cumple fuera del centro, ya no bajo un sistema de control sino de supervisión. Se busca su reinserción social. (PP, El Verdadero, 2015).

Este Ministerio no cuenta con un sistema que permita ubicar a las mujeres una vez recuperada totalmente su libertad y por tanto en ese sitio se las puede ubicar sin necesidad de realizar una búsqueda en las calles o lugar de residencia, pues es frecuente que éstas cambien su identidad.

Por otro lado, se indagó sobre las variables y subvariables determinadas para la investigación: cómo se está aplicando la política pública de inclusión social post penitenciaria en estos centros, sus efectos en la reducción de la reincidencia en el cometimiento del delito de microtráfico de drogas ilegales y la inclusión post penitenciaria de las mujeres privadas de la libertad.

Para la recolección de información cuantitativa se utilizaron fuentes secundarias como son: datos estadísticos proporcionados por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (Subsecretaría de Rehabilitación, Reinserción y Medidas Cautelares), además de la Casa de Confianza No.1 de Quito-Chilloallo; así como información obtenida del Censo Penitenciario 2008 publicado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC).

Adicionalmente, se revisaron informes, boletines y documentos producto de reuniones y demás acciones realizadas dentro de las instituciones (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Relaciones Laborales) en términos de rehabilitación e inclusión social post penitenciaria.

Una revisión minuciosa de fuentes hemerográficas nacionales, desde el 2006 hasta el 2016, tomando en cuenta artículos relacionados con los cambios experimentados en la política pública de Rehabilitación Social. La implementación del modelo de gestión durante este periodo se convirtió en tendencia, siendo noticia frecuente, información que facilitó en gran medida el seguimiento de la implementación de la política pública post penitenciaria. Se efectuó una revisión exhaustiva de documentos electrónicos sobre la problemática en mención publicada a nivel nacional como internacional.

Esta tesis está estructurada en tres capítulos que buscan dar respuesta al objetivo de esta investigación:

El primer capítulo constituye el marco teórico de la tesis, el cual está centrado en los aportes conceptuales que cuestionan el fin resocializador de la pena y la privación de la libertad desde una perspectiva de género y de los derechos humanos. Este marco teórico se apoya en dos disciplinas: la gestión pública y la teoría del derecho. La inserción social post penitenciaria (reinserción, reintegración, etc.) de aquellas/os que delinquen supone un sistema social incluyente y presto para acoger a quién trasgredió su lógica. Presupone que esa persona siempre estaba inserta en la sociedad. Por tanto, y bajo esta óptica, a lo largo de la investigación, se utilizarán los términos de reintegración, rehabilitación, reinserción, e “inserción” tan utilizadas en las teorías resocializadoras (véase a Arroyo, 1995), cuyo uso indiscriminado como sinónimos, causa confusión en la estructuración de estrategias públicas.

En tal sentido, en esta investigación se propone el uso del término “inclusión” social post penitenciaria, que es un término integrador, incluyente y que expresa solidaridad por parte de la sociedad que margina al marginal (Marx, 1965). Además, admite que este grupo poblacional, no estaba inserto en la sociedad y que el Estado debe generar las oportunidades necesarias para que exista una justicia con equidad (Rawls, 1958).

Asimismo, se abordan posturas ideológicas como el abolicionismo institucional (Bovino, 1992), que plantea la abolición de la institución cárcel, frente el fracaso del sistema penitenciario en la reparación del daño causado por el delito. Por una parte, esta posición teórica plantea que la prisión “reproductora de la criminalidad” (Elbert, 2005), debe ser eliminada y reemplazada por métodos que permitan dar paso a un enfoque de Derechos Humanos, evitando la noción de “confiscación del conflicto”<sup>10</sup> (Foucault, 1976) y siendo solidario con las clases más débiles de la sociedad. Por otra parte, tomando conceptos de Hulsman (1984) sobre Abolicionismo Radical, en este capítulo se plantea que los servicios penales están hechos “para hacer daño y crear violencia, tal como el sistema militar” (Hulsman, 1984, citado por Elbert, 2005: 120).

---

<sup>10</sup> La confiscación del conflicto de los directamente involucrados en el conflicto aludiendo con dicha expresión a que toda vez que se califica una conducta de criminal, la ley “se apropia” del “conflicto” de los directamente afectados por el crimen (Foucault, citado por Cohen, 2013).

En el segundo capítulo se contextualiza la reforma penitenciaria en el Ecuador a través de una mirada histórica de la prisión, los cambios en la normativa desde la declaración de la emergencia penitenciaria (con el advenimiento de la Constitución 2008) y la situación actual de las mujeres privadas de la libertad que cumplen condena en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi, y de las que se encuentran en la Casa de Confianza Nro.1 ubicada en Chillogallo.

Un recorrido histórico de la situación de las mujeres privadas de la libertad en Ecuador, y el carácter androcéntrico de la política pública formulada e implementada por el Estado para su resocialización.

Además, se describen los cambios actuales en la legislación penal, que interactúa con el sistema de Rehabilitación Social, desde la declaración de la emergencia del Sistema Penitenciario, que tuvo como eje catalizador a la Constitución de la República del Ecuador del 2008 y las acciones adoptadas por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), organismo rector de la política pública de Rehabilitación Social en el país.

Los efectos de la aplicación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) y las transformaciones registradas a nivel del Sistema de Rehabilitación Social en cuanto a la normativa y legislación sobre drogas tras la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal (COIP) a partir del 2014, situación que marca un antes y después en la legislación de drogas en el país.

En el tercer capítulo se analiza el Modelo de Gestión Penitenciaria en sí, los antecedentes para su creación y estructuración a través de entrevistas semiestructuradas realizadas a tres servidores públicos: un servidor público de Nivel Jerárquico Superior (NSJ1), un servidor público encargado de la política pública laboral y una servidora pública del Ministerio de Salud Pública que labora dentro de las instalaciones como apoyo en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte – Cotopaxi.

Un seguimiento al nivel de ejecución del Plan de Vida como parte del Sistema Progresivo <sup>11</sup>de Rehabilitación Social, estipulado en el Modelo de Gestión Penitenciaria,

---

<sup>11</sup> En el documento Modelo de Gestión Penitenciaria del Ecuador, publicado por el Ministerio de Justicia,

mediante entrevistas estructuradas a seis mujeres de distintas nacionalidades privadas de la libertad del pabellón de mínima seguridad del Centro de Rehabilitación Centro Norte de Cotopaxi, que se encuentran cumpliendo sentencia ejecutoriada por el delito de microtráfico de drogas. Estas entrevistas permitieron visualizar la contribución del Modelo de Gestión Penitenciaria en sus posibilidades reales de inclusión social post penitenciarias, ya que ellas lo vivencian a diario y serán producto del Modelo de Gestión Penitenciaria al recobrar su libertad.

Según el Modelo de Gestión Penitenciaria (2013) para construir el Plan de Vida de cada persona privada de la libertad se deberá contar con un equipo interdisciplinario que:

Una vez determinada la ubicación de la persona privada de libertad, el equipo interdisciplinario de observación construirá con la persona privada de libertad el plan de vida que permita desarrollar las habilidades sociales y personales para facilitar la inclusión social de las personas privadas de libertad y lograr una adecuada convivencia en los pabellones del Centro de Privación de libertad. El plan de vida de la persona privada de libertad debe establecer una serie de metas concertadas, orientadas a superar los problemas de exclusión y carencias que influyeron en el cometimiento del delito, creando así una nueva opción de vida. El equipo responsable explicará a la persona privada de libertad la importancia de formular un plan de vida que le permita involucrarse en los programas a realizarse en el Centro, para el desarrollo de sus capacidades (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013:28).

Los elementos considerados para el análisis articulador del Plan de Vida son: las exclusiones sociales, familiares, económicas, educativas, laborales y de salud; capacidades y destrezas de las personas privadas de la libertad; actitudes y vocación de las personas privadas de la libertad; metas y objetivos y plazos de cumplimiento del plan de vida en los aspectos: educativos, familiares, económicos, laborales, etc.

Por último, se realizaron cuatro entrevistas estructuradas a mujeres que son parte del Régimen semiabierto y abierto y que se encuentran en la Casa de Confianza No.1 de Quito-

---

Derechos Humanos y Cultos en el 2013, define al Sistema Progresivo “como un conjunto de etapas que permiten analizar, desarrollar y promover el avance de la rehabilitación social de las personas privadas de la libertad para reinsertarse en la sociedad. Se conforma desde tres ejes, el primero que implica el paso de una persona privada de libertad por la Etapa de Observación para la clasificación, ubicación en los pabellones de mínima, mediana y máxima seguridad, y elaboración del Plan de Vida. El segundo que es el Tratamiento a la persona privada de libertad mediante la planificación y ejecución de programas, proyectos y actividades educativas, culturales, de cultura física, y laborales. El tercero es la preparación de la persona privada de libertad hacia reinserción social mediante el Plan de Salida (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013:23).

Chillogallo. Esta información permitió conocer en qué medida el Modelo de Gestión Penitenciaria permitió su inclusión social en los días en que recobran su libertad y la efectividad del Plan de Salida y Reinserción Social en la reincidencia en el cometimiento del delito en mención.

Se documentan las experiencias vividas en base a la aplicación de la política pública de inclusión social post penitenciaria propuesta desde el Modelo de Gestión Penitenciaria referente al Plan de Salida y Reinserción social que según los protocolos establecidos en el Modelo de Gestión Penitenciaria debería procurar” hacer efectivo las metas planificadas, tales como obtención de créditos o financiamiento de emprendimientos productivos, ubicación de locales para la instalación de los emprendimientos, registro en la bolsa de empleos y ubicación laboral, inscripción en instituciones educativas, entre otras” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013:32). Es decir, el nivel de aplicación y avance de la teoría pública a hechos concretos reflejados en las vidas de las personas privadas de la libertad, parafraseando a Roth, el “déficit de implementación (implementation gap) no exclusivo de las sociedades en desarrollo o no occidentales” (Roth, 2002:28) es común denominador a nivel mundial.

## CAPÍTULO I

### 1. APORTES TEÓRICOS SOBRE LA PENA, MUJERES Y CÁRCELES

En este capítulo se aborda a la privación de la libertad desde una perspectiva teórica crítica. Se analiza el fin resocializador de la pena, el cuestionamiento a la efectividad de la privación de la libertad como método de disciplinamiento desde enfoques teóricos como el Abolicionismo Penal y Garantismo Penal, Teoría Crítica Feminista anti-carcelaria y desde los Derechos Humanos.

La investigación se apoya en dos disciplinas: gestión pública al tratarse de una tesis enmarcada en ese ámbito y la teoría del derecho. Actualmente existen avances innovadores sobre esta problemática desde el derecho que deben ser incorporados a nivel de política pública para el beneficio de la sociedad en general.

Este capítulo, está dividido en cuatro partes: la primera cuestiona el fin resocialización de la pena desde ideologías jurídicas como el abolicionismo penal y el Garantismo Penal, por su defensa a los más débiles mediante reglas de juego iguales para todas [os]; el máximo bienestar posible para los que no delinquen, y el mínimo malestar para los que delinquen. Al respecto, se trata la postura ideológica denominada abolicionismo institucional (Bovino, 1992); éste aduce que la abolición de la institución cárcel es inminente, ante el fracaso del sistema penitenciario en la reparación del daño causado por el delito. Por una parte, la prisión “reproductora de la criminalidad” (Elbert, 2005), debe ser eliminada y reemplazada por métodos que permitan dar paso a un enfoque de Derechos Humanos, evitando la noción de “confiscación del conflicto” (Foucault, 1976), y siendo solidaria con las clases más débiles de la sociedad. Por otra parte, tomando concepto de Hulsman (1984) sobre abolicionismo radical, los servicios penales están hechos “para hacer daño y crear violencia, tal como el sistema militar” (Hulsman, 1984, citado por Elbert, 2005: 120); por tanto, no rehabilitan a quienes transgredieron la ley.

Se aborda, además, las teorías resocializadoras y el uso indiscriminado de las palabras resocialización, reinserción, inserción apostando por el término inclusión. La inserción social post penitenciaria (reinserción, reintegración, etc.) de aquellos que delinquen supone un sistema social incluyente y presto para acoger a quién trasgredió su lógica.

Según Paladines (2014), al usar la palabra reinserción social, se admite que esa persona siempre estaba incluida en la sociedad y por tanto, genera una serie de incoherencias al momento de visibilizar la situación de las personas privadas de la libertad que en su mayoría pertenecen a las clases pobres y marginadas de la sociedad siendo un deber del Estado incluirlas en la sociedad y tutelar sus derechos. Los aportes teóricos sobre estudios post penitenciarios son escasos, constituyéndose en el principal aporte de esta tesis.

La segunda parte conceptualiza la privación de la libertad desde la perspectiva de los derechos humanos y garantías constitucionales.

La tercera hace una reflexión teórica a la privación de la libertad desde la perspectiva del género en el derecho, la teoría crítica feminista en el derecho y los estudios realizados en el Ecuador sobre mujeres y cárceles que brindan una perspectiva amplia acerca del tratamiento diferenciado inequitativo que enfrentan las mujeres en una cultura androcéntrica, que aplica normativas sexistas y que no contribuyen a una inclusión real de quienes delinquieron por diversos motivos como: la pobreza, la resistencia o simplemente rabia o su derecho a delinquir.

Finalmente, al término del capítulo se incluyen las conclusiones, luego del abordaje de los diferentes conceptos se determinó en este apartado que el encierro como forma de castigo, disciplinamiento, condena, y una diversidad de prácticas aplicadas a los cuerpos y el alma presenta una forma de legitimar la venganza entre las partes afectadas por un conflicto.

Además, el encierro como tal ha fracasado en su propósito de rehabilitar, reinsertar, reeducar a los individuos que por diversos motivos transgredieron la ley, siendo más apropiado emplear el término “inclusión” social como fin último del confinamiento.

En el marco de los derechos humanos, la igualdad en la diversidad debería ser el objetivo de toda norma jurídica y a la vez eliminar los factores que imposibilitan el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos. Además, identificar y atender las diferentes necesidades tanto físicas como emocionales de la población femenina confinada, cuyos lazos afectivos se ven afectados tras la aplicación de políticas públicas discriminatorias.

Sobre los aportes teóricos nacionales se presenta con claridad la situación de las mujeres privadas de la libertad, cuya lucha en un sistema androcéntrico y discriminatorio, genera una

serie de resistencias al sistema. Sus actos delictivos en su mayoría ligados al afecto y el amor, cuya culpa en el mayor de los casos consume su alma, la exponen a crímenes que buscan generar fuentes de ingresos (microtráfico de drogas ilegales) en los márgenes de la ley para buscar un sustento para sus familias.

### **1.1 Una mirada crítica a la privación de la libertad a través del encierro: cuestionando el fin resocialización de la pena desde el abolicionismo y el Garantismo Penal**

Durante este apartado se cuestiona a la privación de la libertad a través del encierro, desde su origen como práctica para reeducar a las y los individuos transgresores de la ley y los mecanismos utilizados para vigilar y mantener en control a los marginales sociales.

Resultan por demás complejos los mecanismos implementados por el Estado para mantener el orden social; por ello, es indispensable tener una base teórica que permita articular los aportes a nivel mundial y desde el contexto nacional sobre la privación de la libertad.

El castigo de la privación de la libertad a través del encierro surge para reemplazar la tortura física y los espectáculos públicos mediante los cuales se hacía justicia. Como “el castigo ha pasado de un arte de las sensaciones insoportables a una economía de los derechos suspendidos” (Foucault, 2002:9).

Hacer que el daño producido por el delito sea compensado con la pérdida de libertad como castigo es una práctica moderna (véase Rusche y Keirchheimer, 1984). El encierro penitenciario, bajo esta óptica surge como alternativa a la mutilación y tortura sistemática desde el humanismo clásico. Así, bajo los preceptos de la Ilustración a finales de la Edad Media y la paulatina aparición de la Modernidad, el gran encierro cobra fuerza y se segrega a los individuos problemáticos, a través de instituciones diversas (Pavarini 1994a: 4-5).

Para Foucault (2002), el encierro penitenciario representa una forma de producción de poder. Por tanto, las formas de castigo deben ser analizadas desde su “propia época, por los que experimentan el dolor, conforme a su vida cotidiana, demás personas; y, a la luz de lo que consideraban como sus pecados” (Christie, 1984:11).

Según Rusche y Keirchheimer (1984), existiría una relación directa entre mercado laboral (sistemas de producción económica) y pena. Así, la transición del sistema de producción feudal al capitalista ameritó mano de obra fuerte y disponible para en ese momento apuntalar la producción de las sociedades medievales. Los individuos que, por sus condiciones económicas y sociales, quedaban al margen del sistema; es decir, los dementes, vagabundos, gitanos, mendigos, delincuentes, etc., sostuvieron el naciente sistema mercantilista y fueron recluidos en instituciones con el objeto de ser reeducados y de prestar su mano de obra para las nacientes fábricas (Rusche y Keirchheimer, 1984).

El panóptico termina por perfeccionar el secuestro de los marginales y las técnicas de encierro penitenciario. Ese edificio se erige con una arquitectura carcelaria, ideal para ejercer la vigilancia; además, de constituirse en un “laboratorio de poder” (Foucault, 2002:124). Según García (2002), el panóptico inventado por el filósofo utilitarista Jeremías Bentham <sup>12</sup> a finales del siglo XVIII tenía como idea central generar una conciencia en quienes se encontraban encarcelados de vigilancia y control, pues en el centro se ubicaba una torre con un guardián y alrededor las celdas que podían ser observadas permanentemente.

A partir del nacimiento de la prisión a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, el panóptico se vislumbró como una estructura para reeducar o modificar la conducta de los individuos.

Para Foucault (2002), en el panóptico como estructura de poder, la vigilancia jugó un papel clave. Otras instituciones modernas como el manicomio, el hospital, la fábrica y la escuela siguen reproduciendo las mismas prácticas disciplinarias que el panóptico.

Así, Foucault determinó que las estructuras penales son producto del poder disciplinario, determinado en todas las formas de control (Foucault, 2002). El Estado legitima su “intervención total” (Goffman, 2001) en los procesos penales con el objeto de preservar

---

<sup>12</sup>Jeremías Bentham. - “(Houndsditch, 1748 - Londres, 1832) Pensador inglés, padre del utilitarismo” (Enciclopedia bibliográfica en línea, 2015).

los bienes jurídicos tutelados<sup>13</sup> y por tanto, las formas de castigo que el Estado impone a quienes transgreden la ley (véase Habermas, 1988) evolucionaron de acuerdo a los modelos de producción económicos.

El panóptico así, se constituyó en una institución total, tal como lo diría Goffman (2001), las “instituciones totales pueden definirse como lugares de residencia y trabajo donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un período apreciable de tiempo, comparten en su encierro una rutina diaria, administrada formalmente” (Goffman, 2001:13). Este autor identificó cinco tipos de establecimientos de control social: i) instituciones creadas para cuidar a las personas que parecen inofensivas e incapaces (hogares para ancianos, ciegos, huérfanos e indigentes); ii) instituciones creadas para personas que además de incapaces para cuidarse a sí mismas representan un peligro involuntario para la comunidad como hospitales infecciosos, psiquiátricos, leprosarios; iii) sitios que alojan a quienes intencionalmente representan una amenaza para la sociedad; iv) las creadas para hacer eficiente la tarea laboral como las escuelas y, v) los monasterios, centros de rehabilitación definidos como refugios del mundo.

La cárcel, bajo este análisis, sería un instrumento para reformar la conducta de los internos[as] considerados seres inanimados mediante un esquema ideal, ubicados espacialmente en un lugar administrado formalmente, en donde mantienen y comparten su vida, sus rutinas, bajo el precepto “un [a] delincuente defectuoso”, un error del sistema, el marginal al que hay que curar, corregir.

La justicia moderna ejerce su acción sobre el cuerpo en forma civilizada en una época en la que los espectáculos públicos de tortura están prohibidos, pero la culpa y el dolor terminan a la postre no solamente reformando su cuerpo sino su alma “El alma, efecto e instrumento de una anatomía política; el alma, prisión del cuerpo” (Foucault, 2002:20)

---

<sup>13</sup> Según Kierszenbaum (2009), el bien jurídico tutelado es el “interés vital para el desarrollo de los individuos de una sociedad determinada, que adquiere reconocimiento jurídico” (Kierszenbaum, 2009:188).

Ese control marca ritmos vitales de las mujeres y hombres privadas [os] de la libertad, sus pausas, a la espera de una libertad que no llega y que de llegar genera la gran interrogante sobre ¿cuál será su futuro en una sociedad?, que no admite a los marginales, una sociedad de la cual no forman parte y que no les ofrece la mínima garantía de mejorar su calidad de vida a su salida.

## **1.2 Conceptualizando el Abolicionismo Penal**

El uso del concepto de abolicionismo penal para esta tesis es de vital importancia, debido a que es menester, analizar corrientes de pensamiento alternativas a la política criminal tradicional basada en el encierro como castigo. El fracaso del sistema penitenciario tradicional y su consecuente transformación a un modelo más amigable basado en los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC) entre víctimas y victimarios pacífica es inminente y necesario.

Actualmente las críticas dirigidas a las teorías resocializadoras (véase a Arroyo, 1995) y a los sistemas penales, con respecto a su inutilidad para resolver conflictos sin otra alternativa que no sea la vía punitiva, originó la corriente de pensamiento abolicionista penal (Elbert, 2005).

Según Postay (2012), el abolicionismo penal es:

La única corriente político-criminológica capaz de cuestionar el sistema penal en su conjunto al extremo de plantear como alternativa deseable su eventual desaparición. Su fuerza conceptual, a raíz de ello, es incuestionable. Tanto como idea, discurso, praxis o movimiento la presencia del abolicionismo penal en el escenario (político, académico, militante, social, etc.) en el cual se discute activamente la mentada “cuestión criminal, resulta fundamental” (Postay, 2012: IV).

De acuerdo a lo mencionado, el abolicionismo penal afirma que en los procesos penales se legitima la intervención total del Estado, sin dar voz a la víctima agravando en muchos de los casos los conflictos ya que la respuesta única es la vía punitiva.

Para el abolicionismo penal “el poder punitivo es irracional, porque no resuelve los conflictos (dado que una parte del conflicto está excluida del modelo), por lo que no es más que un instrumento de verticalización social [...]” (Zaffaroni, 2012: IX). Este postulado

obedece según Zaffaroni (2012) a que la ciencia penal fracasó en la construcción de una teoría racional de la pena y para ello se creó todo un mundo normativo para legitimar la venganza.

Estas aseveraciones se materializan en los juzgados, tanto víctimas como victimarios entran en un círculo vicioso de venganza disfrazada de justicia. El Estado en procura de resarcir los daños causados a las víctimas encuentra como único medio legítimo de aplicación de la justicia, el encierro y por consecuencia se violenta los derechos de las [os] trasgresores de la ley tras su pérdida de libertad en condiciones inhumanas en la mayoría de los casos o en prisiones en las que el ocio y la falta de oportunidades para el desarrollo personal terminan profundizando su marginación social.

Ante el fracaso del Sistema Penal, el abolicionismo penal radical (Hulsman, 1984) propone la desaparición total del sistema penal. Para Christie (1984), autor crítico del sistema penal y abolicionista penal, la aplicación de esta corriente ideológica requeriría de un modelo de Estado diferente, en el cual la noción del delito no exista y por tanto los delincuentes tampoco. Para este autor el delito es un simple conflicto entre particulares.

Además, los intermediarios de los conflictos “los traductores del lenguaje que se utiliza en las burocracias ocupadas para impartir justicia” (Elbert, 2005: 117); es decir, los abogados, bajo este supuesto perderían protagonismo laboral, recuperando las personas implicadas la posibilidad de manejar sus propios problemas al eliminarse el “vocabulario cifrado, reductor de la realidad” (Elbert, 2005:118).

La afectación a la sociedad más débil en realidad es una consecuencia de la desigualdad social, ya que no es menos evidente la carencia de oportunidades de desarrollo integral a los que estuvieron expuestos quienes se encuentran privados de la libertad en su mayoría incluso antes de su nacimiento. No menos importante es lo que asevera Ángela Davis (en Gómez, 2011), quién dice que las prisiones son un método eficiente del Estado y las gigantes corporaciones capitalistas para eternizar el racismo, el despojo material y la criminalización de la miseria que afectan principalmente a los segmentos más vulnerables de la sociedad.

Desde la criminología crítica se ha tachado duramente al abolicionismo penal de depositar “excesiva e ingenua confianza en la víctima; también de su futuro papel

protagónico” (Elbert, 2005:124). Es decir, el reprivatizar los conflictos implicaría una disminución del poder de los diferentes órganos estatales para imponer una solución, situación que en países como los de América Latina en que una de las funciones del Estado es proporcionar garantía frente a cuadros de injusticia social sería poco beneficiosa e irreal.

Prácticas como el establecimiento de multas, penas reparatoras con trabajo comunitario y mediación se constituyen en alternativas a la pérdida de libertad como castigo y tan solo en casos extremos la pérdida de la libertad en sí. Estos métodos se erigen como posibles alternativas que aliviarían en gran medida el hacinamiento y los costos que el Estado invierte en mantener el actual sistema punitivo cuyos resultados son evidentes.

En conclusión, la categoría delincuente representa una construcción política para posibilitar al Estado ejercer el “monopolio legítimo de la fuerza” citando a Weber (1919).

### **1.3 El Garantismo Penal y su defensa a las/os débiles**

El Garantismo Penal coloca al derecho como garantía de los más débiles frente a los poderosos y los posibles abusos de poder en la praxis judicial. Este concepto es de suma utilidad al momento de analizar el poder punitivo del Estado y la garantía y tutela de derechos que éste proporciona a los más débiles, antes, durante y posteriormente al encierro.

La literatura sobre la corriente del pensamiento criminológico señala que el Garantismo Penal nace en la Ilustración Italiana en pro de una transformación de los procedimientos judiciales y la suavización de las penas (Miranda y Vallejo, 2010).

Por otro lado, el Garantismo Penal, como ideología jurídica, según Carbonell (2009) “en materia penal se corresponde con la noción de un derecho penal mínimo, que intenta poner fuertes y rígidos límites a la actuación del poder punitivo del Estado”. Esta teoría fue promulgada en primera instancia por Luigi Ferajoli<sup>14</sup>, cuyos postulados básicos tienen que

---

<sup>14</sup>, Luigi Ferajoli es profesor de Filosofía del derecho y Teoría general del derecho en la Università Roma Tre. (Trotta Editorial).

ver con la “desconfianza hacia todo tipo de poder, público o privado, de alcance nacional o internacional” (Carbonell, 2009).

Según Ávila (2009) el Garantismo Penal:

Si bien existen múltiples escuelas penales, la más adecuada al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho constitucional fuertemente materializado, como es el caso de nuestro sistema jurídico, se lo conoce como Garantismo Penal o derecho penal mínimo. (1) El derecho penal debe respetar los derechos de las personas de forma cuidadosa y seria; (2) las limitaciones a los derechos deben ser discutidas en juicio y en procedimientos contradictorios, los que se garantice el derecho a la defensa técnica; (3) las autoridades judiciales y no judiciales (policía, fiscalía, administración penitenciaria) que intervienen en las distintas instancias penales, deben tener la mínima posibilidad de discrecionalidad, tienen que justificar sus acciones y ser responsables de las mismas; (4) todo acto que restrinja los derechos es controlable judicialmente; y (5) el derecho penal es el mínimo necesario para garantizar la eficiencia, evitar la impunidad, y proteger a la persona inocente (Ávila, 2009:47).

De igual forma, Zaffaroni (1998), asevera que los destinatarios de las penas privativas de la libertad son los sectores sociales más desposeídos, es decir los vulnerables de los vulnerables. Existe un proceso selectivo en la que los pobres son quienes estarían más propensos a ser privados de la libertad (Zaffaroni 1998). Esta aseveración de Zaffaroni se sustenta en el hecho de que a pesar de las normas penales parecerían ser neutras terminan por criminalizar la pobreza, pues la inequidad en la distribución de los recursos genera una serie de problemas sociales que se traduce en la tasa de criminalidad. Carranza (2007) respalda esta argumentación y asegura que la gestión de la globalización “distribuye inequitativamente no solamente el ingreso y los beneficios del desarrollo, sino también la criminalidad” (Carranza, 2007:112).

El aporte de Zaffaroni (1998) al garantismo penal, distingue cinco características que definirían un común comportamiento de los sistemas penales a nivel mundial: su violencia, selectividad, corrupción, su selectividad conforme a un estereotipo y el efecto reproductor de violencia.

Existen pruebas contundentes de que el sistema penal como tal fracasó en su intento de resocialización, autores como Cervelló (2006), respaldan este criterio al afirmar que la prisión es ineficaz en su función resocializadora y además empeora la situación del recluso, puesto que difícilmente puede encontrarse argumentos discrepantes sobre esta idea. Esta autora aporta tres razones que sustentan esa ineficiencia: la primera su inhumanidad ya que

el aislamiento daña la personalidad del delincuente provocando la denominada psicosis carcelaria de acuerdo a la duración de la misma. La segunda razón, es injusta, ya que descarga sobre el delincuente la desigualdad e injusticia social, huyendo de los factores sociales que desencadenan la delincuencia, y tercero es ineficaz ante la no detención de la delincuencia a tal punto de ser considerada la misma cárcel como factor criminológico.

Como aporte teórico al Garantismo Penal desde el Ecuador, Ávila (2010), sostiene que el funcionamiento del sistema penal o penitenciario ecuatoriano se cimienta en un modelo basado en el encierro. Un sistema que criminaliza la pobreza y genera exclusión, “opera contra los pobres (selectividad) o sectores más humildes de nuestras poblaciones” (Ávila, 2010).

Resulta sumamente interesante en el contexto de esta investigación analizar como el Garantismo Penal al ser una teoría que pretende “fomentar una cultura jurídica de profunda crítica al positivismo jurídico, el que lleva en su seno el germen de su potencial invalidez: reflejo de la abismal diferencia entre normatividad y efectividad” (Paladines, 2007:16) se contrasta en la praxis judicial-políticas públicas en medio de la resistencia de los cuerpos confinados al encierro y las almas atormentadas por la culpa y la pena.

#### **1.4 Teorías Resocializadoras**

Siguiendo la línea de las teorías resocializadoras (Muñoz, 1979; Hassemmer y Muñoz, 2001) la pena se va a convertir en el medio que dispone la sociedad para eliminar, o, al menos, atenuar sus posibles fuentes de desestabilización (véase a Villagra, 2008), para aquel individuo que fue confinado al encierro penitenciario. “Los términos resocialización, reintegración, rehabilitación y reinserción se unen como sinónimos o de manera intercambiable” (Villagra, 2008: 3). Para otros autores, la resocialización (véase a Muñoz, 1979) es un discurso estatal, que asegura el orden establecido y, por lo tanto, ante su fracaso se constituyen en un mero discurso para ocultar la serie de abusos del poder estatal en la praxis judicial.

La “reinserción social hace referencia al acto de insertar nuevamente a una persona al orden social legal en que los ciudadanos [as] de cierta comunidad se relacionan y del cual esta persona se encontraba marginada” (Villagra, 2008: 3). Mientras que la palabra

rehabilitación señala una condición de enfermedad puesto que el delincuente es considerado un enfermo social al que hay que curar, al que hay que salvar para beneficio de la sociedad.

Por tal motivo, hablar de reinserción supone que la persona se encontraba inserta en la sociedad y que no debe ser reinsertada sino incluida. Es, por tanto, la misma sociedad y el Estado, los que la marginan; por ende, delinque al no tener los recursos necesarios para desarrollarse y vivir en ese modelo de producción excluyente y sin justicia con equidad (Rawls, 1958; Villagra, 2008).

El tratamiento penitenciario<sup>15</sup> durante la estadía de la transgresora o transgresor penal en los centros de privación de la libertad, cobra fuerza con el objeto de reeducar, rehabilitar a estas personas. Este tratamiento se materializa mediante la incorporación de actividades cotidianas en el mejor de los casos durante el encierro como: “entrenamiento en habilidades académicas o educacionales, entrenamiento vocacional, programas enfocados a las habilidades cognitivas, tratamientos cognitivos para agresores sexuales, tratamiento para abusos de sustancias” (Villagrà, 2008:6-7), que en teoría posibilitan una vez en libertad, a las personas privadas de la libertad vivir en sociedad.

### **1.5 Políticas públicas, definición, ciclo e identificación de su existencia**

 Pero qué ocurre realmente luego de que las infractoras e infractores penales salen de la cárcel?; es decir, en el período post penitenciario. Las políticas públicas post penitenciarias son incipientes y ameritan ingentes recursos para poder ser evaluadas en el tiempo. En este punto es fundamental conceptualizar sobre política pública y sus diferentes fases, al tratarse de una tesis de gestión pública resulta por demás necesario clarificar estos conceptos.

Aguilar Villanueva conceptualiza a las políticas públicas, como “curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido”. (Aguilar, 1996:25).

---

<sup>15</sup> Según la Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos emitidas por las Naciones Unidas (1977:TC14) “El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de la libertad debe tener por objeto, en tanto la duración de la codena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 1977:TC14).

Lo que el gobierno dice en su discurso y lo que realmente hace, en medio de “una burocracia estatal como una particular arena de conflicto político” (Oszlak, 1984:2).

Para Roth (2002) “existen cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública, implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso (Roth, 2002:27).

En este contexto, retomado lo dicho por Oszlak y O’Donnell las políticas públicas responden a cuestiones socialmente disputadas en las que sus diferentes actores sociales asumen posiciones contrapuestas y conflictivas.

Las políticas públicas se “descomponen en una serie de etapas o secuencias lógicas” (Roth, 2002:48) o *policy cycle*, que son: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación.

En el caso de la política pública de Rehabilitación Social es evidente que atravesó por los cuatro pasos anteriores a la evaluación; es decir, existió un problema detectado desde distintos actores sociales tanto públicos como privados, solicitando una acción pública a la problemática con lo cual se dio paso a la inscripción en la agenda gubernamental. El organismo encargado en este caso el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, propuso una o varias soluciones. El Consejo de Rehabilitación Social compuesto por varias entidades del Estado que trabajan en torno a la rehabilitación social, decidió la respuesta sobre las soluciones planteadas y con esta decisión se dio paso a materializar en acciones la solución, es decir” traducir la solución en hechos concretos” (Roth,2002:51). Por tanto, se decide implementar el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria en Ecuador, como una de las soluciones a la problemática de hacinamiento carcelario e insalubridad generalizada en los centros de privación de la libertad. Al ser una política que sufrió cambios radicales es muy temprano para evaluarla, pero si es posible realizar un seguimiento a las acciones implementadas, para conocer su grado de efectividad, desviaciones que deben ser corregidas y además para replantear acciones en beneficio de las y los beneficiarios de la misma y lograr la inclusión social post penitenciaria.

En el caso de la política pública de rehabilitación social, “la efectividad de los programas de rehabilitación de las cárceles es limitada por razones presupuestarias y por las

malas condiciones de vida de estas instituciones” (Corporación Andina de Fomento, 2013:202), lo que dificulta el cumplimiento del principio básico del encarcelamiento consistente en reformar a quienes cometieron un delito para incluirlas en la sociedad y disminuir las tasas de reincidencia penitenciaria.

Un indicador de la eficiencia de la política pública de Rehabilitación Social es la reincidencia penal o penitenciaria, según Capdevila y Ferrer (2008) “incluye la condición de que, además de ser detenido por la comisión de un delito, haya sido procesado por un nuevo hecho delictivo, independientemente de si se le ha condenado o no” (Capdevila y Ferrer, 2008:13).

“La evidencia indica que la mayoría de las necesidades de la población penal que facilitaron el comportamiento delictivo no se modifican sustantivamente luego del paso por cárcel y, peor aún, en algunos casos se ven agravados” (Villagra, 2008:7). Por tanto, la cárcel bajo este precepto se convierte en un mecanismo malévolo que constriñe los cuerpos de las y los privados de la libertad sin que ello garantice una verdadera inclusión social, ahondando las brechas entre los que se consideran normales por cumplir y acatar las leyes (orden formal), y los que transgredieron las normas.

Esta realidad, dificulta la inclusión social post penitenciaria ya que las posibilidades de mejorar su calidad de vida resultan nulas, ante políticas públicas no acondicionadas para solventar los requerimientos laborales post penitenciarios de quienes recobran su libertad.

Por el contrario, muchos de las personas privadas de la libertad cuyas condiciones de vida eran precarias al momento de perder su libertad no encuentran otra opción valedera para sobrevivir que el encierro y optan por preferir sacrificar el derecho fundamental de la libertad por un espacio físico para sobrevivir, reincidiendo en el cometimiento del delito pues hicieron del delito su modus vivendi.

La reincidencia penitenciaria es un indicador puesto que “la medición de la reincidencia es utilizada por distintos países como una forma de evaluar la eficiencia de las políticas públicas en materia de control del delito” (Fundación Paz Ciudadana, 2012:11). Así, la reincidencia se constituye en un “indicador de performance del sistema penitenciario y que, medido sistemáticamente, sirve de guía para observar los avances o retrocesos en esas

esferas. De esta forma la generación de estudios de reincidencia viene de la mano con las corrientes criminológicas modernas [...]” (Fundación Paz Ciudadana, 2012:11).

Dichas corrientes criminológicas modernas como la Criminología Cultural, Realismo Izquierdista, Post Estructuralismo, Feminismo; desafían los convencionalismos criminológicos tradicionales y las preconcepciones sobre la ley (Quisbert, 2010), poniendo en discusión la validez de la cárcel como mecanismo resocializador. Se cuestionan seriamente el papel del Estado en la generación de políticas públicas que beneficien a estos grupos.

El concepto de reincidencia determinado por la Fundación Chilena Paz Ciudadana (2012), aclara que:

El concepto de reincidencia no es unívoco. Es utilizado haciendo alusión a distintos fenómenos por las instituciones del sistema penal y por la legislación dependiendo su significado preciso de los focos de atención y enfoques metodológicos respectivos. El concepto es una derivación de la palabra *decidere* en latín, que significa caer de nuevo o recaer. En términos generales, la literatura internacional ha entendido la reincidencia como “la repetición de una acción delictual”, y al reincidente como aquel que se involucra en una actividad delictiva de manera repetitiva (Payne, 2007: vii; Fundación Paz Ciudadana, 2012:8).

Según Villagra (2008), las experiencias comparadas que presentan buenos resultados de reinserción se encuentran ubicadas en Estados Unidos por su énfasis evaluativo, Canadá por su modelo integrativo y en Inglaterra por su larga tradición en aplicación de modelos de reinserción social. Por anotar un ejemplo el Servicio Correccional de Canadá considera que el retorno gradual, seguro y estructurado de ofensores a la comunidad bajo, las condiciones necesarias y supervisión, asegura una seguridad pública a largo plazo (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, 2008:9).

Por tanto, bajo el supuesto de la reinserción, inserción, rehabilitación social, las personas privadas de la libertad en la etapa post penitenciaria, es decir a su salida de los centros de privación de la libertad, contarían con los medios adecuados proporcionados desde el Estado (Sistema Penitenciario) para evitar una posible reincidencia. Resulta más apropiado según la evidencia científica discutida a lo largo del texto, emplear el término “inclusión” debido a que la sociedad debe incluir a la población penal antes, y principalmente posteriormente a su salida, ya que en su mayoría no se encontraban insertos en la sociedad

por diversos motivos como la marginación, o simplemente por voluntad propia como derecho fundamental a elegir.

## **1.6 Derechos Humanos**

Los derechos humanos según la definición dada por las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos <sup>16</sup> “son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición” (Naciones Unidas, 2015:s.n).

Los derechos humanos para las personas privadas de la libertad según las Normas Internacionales de Derechos Humanos para Funcionarios de Instituciones Penitenciarias publicado por las Naciones Unidas (2005), son de cumplimiento obligatorio en los Estados y sus agentes, son objeto del derecho internacional y están sujetos al escrutinio de la comunidad internacional, cuyas normas internacionales de derechos humanos deben conocer y aplicar los funcionarios encargados del resguardo en las prisiones (Naciones Unidas, 2005:1).

Las normas internacionales de Derechos Humanos determinan además que los Estados en sus prisiones debe garantizar que las personas privadas de la libertad gocen del derecho a la integridad física y moral, derecho a un nivel de vida adecuado, el Estado debe brindar seguridad en las prisiones, a proporcionar contacto a los recursos con el mundo exterior a generar procedimientos de queja y de inspección; a desarrollar medidas no privativas de la libertad, etc. (Naciones Unidas, 2005:1).

---

<sup>16</sup> Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles. Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos (Naciones Unidas, 2015).

La tendencia universal para la aplicación de la pena es el tratamiento de rehabilitación del delincuente. Esta idea fue acuñada inicialmente por la Escuela Positivista la que tuvo como principal representante a Lombroso-Ferri-Garófalo (Paladines, 2011).

Los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos están basados en la prevención especial o más conocida como Rehabilitación Social, para el caso de quienes perdieron su libertad.

Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo se nutren mutuamente. El primero establece los límites de éste así como sus características más relevantes, en particular, a través del modelo de Estado (Robalino,S/A;1).

La falta de una norma que señale a un obligado en concreto a satisfacer un derecho, o frente a la falta de un medio de acción que permita exigir el incumplimiento de esa obligación, en realidad no nos encontramos ante un “no derecho” o “derecho ficticio” como señala Guastini, sino a dos tipos de lagunas (Silva, 2008:61).

Para autores como Helio Gallardo “los derechos fundamentales no se dicen, por tanto, de los individuos, sino de las relaciones que estos logran establecer y legitimar mediante luchas de liberación” (Gallardo, 2000:9-15); es decir, como lo expresa Judith Salgado “transferencias de poder -logradas desde las luchas sociales- entre diversos grupos sociales, las instituciones en las que se articulan y las lógicas que animan estas relaciones (...)” (Salgado, 2009:172).

Los gobiernos tienen la obligación jurídica de conformidad con los tratados internacionales conseguidos mayoritariamente desde las luchas sociales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de brindar protección a las mujeres ante toda clase de violencia, discriminación, promover los derechos humanos, además garantizar su acceso laboral, legal social y político (ONU MUJERES, 2014).

Existen varios instrumentos internacionales como la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará), al respecto Pizani (2009) denota “se trata de normas no de

declaraciones de buena voluntad, por lo que su inobservancia constituye una violación de derechos con consecuencias jurídicas específicas; es decir que definen a las mujeres como un sujeto específico de derechos en sí mismo” (Pizani,2009:XII).

Para Arroyo y Valladares (2008), “grandes grupos humanos no se ven reflejados en el principio de universalidad precisamente porque su pertenencia a la especie humana es particular, no “son como” y por lo tanto no se ajustan al repertorio universalizante” (Arroyo y Valladares, 2008:398). Por tanto, el derecho a la igualdad no se consigue debido a un principio de universalidad amplio y además los humanos deben ser definidos de acuerdo a sus especificidades para determinar los estándares de protección universales.

Para las mujeres privadas de la libertad según la Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Resolución 1/8; Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de personas privadas de la libertad en las Américas, se entiende por privación de la libertad:

Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria (...) (p.3).

Los principios y buenas prácticas para las personas privadas de la libertad Resolución 1/8 promulga: trato humano, igualdad y no discriminación, libertad personal, principio de legalidad, debido proceso legal, control judicial y ejecución de la pena, petición y respuesta; además los derechos a las condiciones de privación de la libertad como: derechos y restricciones; ingreso, registro y examen médico y traslados; alimentación y agua potable, albergue, condiciones de higiene y vestido.

El trato penitenciario que enfrentan las mujeres privadas de la libertad a pesar de que el Ecuador firmó una serie de tratados internacionales y contar con una Constitución garantista de derechos humanos y justicia, aún es un aspecto que hay que seguir trabajando mediante la generación de política pública que permita una tutela efectiva de derechos por parte del Estado y a la vez un mejoramiento de la calidad de vida de ese grupo poblacional y sus familias.

## 1.7 El Género en el Derecho

Durante esta sección, se aborda los aportes críticos feministas a la teoría del derecho en lo referente a la privación de la libertad, el pensamiento de algunas autoras presentes en las tres olas del feminismo. Es importante recalcar que tratar todos los aportes críticos feministas en lo que respecta a la privación de la libertad, rebasa las posibilidades de esta tesis, se limitará a hacer una aproximación general al respecto.

La primera distinción que cabe hacer en este apartado es el uso de las palabras género y perspectiva de género. Para Judith Salgado, “el género no es sinónimo de mujer” (Salgado, 2009:165); por tanto, más bien el género se construye socialmente, sin dejar de ser un término asociado comúnmente con el hecho de ser mujer.

Autoras como Marta Lamas (2008) definen género como:

Conjunto de creencias, prescripciones y atribuciones que se construyen socialmente tomando a la diferencia sexual como base.

Esta construcción social funciona como una especie de "filtro". (...) Todas las sociedades clasifican qué es “lo propio” de las mujeres y “lo propio” de los hombres, y desde esas ideas culturales se establecen las obligaciones sociales de cada sexo, con una serie de prohibiciones simbólicas. “es una construcción social que funciona como una especie de filtro cultural con el cual se interpreta al mundo, y también como una especie de armadura con la que se constriñen las decisiones y oportunidades de las personas dependiendo de si tienen cuerpo de mujer o cuerpo de hombre” (Lamas,2008).

Además, esta autora afirma, siguiendo a De Beauvoir (1949), que el género es una construcción social o cultural basada en la diferencia biológica que se transforma históricamente, marcada por la violencia producto del modelo social de dominación masculina sobre las mujeres (Lamas, 2008).

Según Marcela Lagarde la “perspectiva de género está basada en la teoría de género y se inscribe en el paradigma teórico histórico-crítico y en el paradigma cultural del feminismo” (Lagarde, 1996:1). Para esta autora, la perspectiva de género es sinónimo de enfoque de género, visión de género, mirada de género y análisis de género.

Para Marta Lamas (en Ruiz, 2000) el género para las feministas es:

El conjunto de ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica entre los sexos para simbolizar y construir socialmente lo que es "propio" de los hombres (lo masculino) y lo que es "propio" de las mujeres (lo femenino) (Lamas en Ruiz,2000:65).

En este sentido las relaciones entre género y derecho, conllevaron a una serie de estudios sobre un derecho penal sexista, elemento que posibilitó la generación de conciencia sobre determinadas prácticas que se daban en la justicia penal (Bodelón, 2014:13). “Esto no significa que las mujeres sean los sujetos peor tratados por el sistema penal, sino que el sistema penal refuerza una determinada identidad del ser social mujer que se suma a otras relegaciones” (Bodelón, 2014:13).

Desde el feminismo <sup>17</sup> anti-carcelario, el Derecho como producto de las sociedades androcéntricas, ha sido construido desde el punto de vista masculino; por ello, trata de dar respuesta a los requerimientos y necesidades desde la visión masculina como única posible y universal. Para Gómez, “una idea central del feminismo anti-carcelario consiste en mostrar que el mal llamado sistema de ‘justicia no’ es más que un sistema de castigo criminal” (Gómez, s.f:2). Para autores como Smart (en Birgin, 2000:31) la ciencia del derecho tiene género, es sexista en el tratamiento de los bienes jurídicos, además es masculina pues las mujeres reciben un trato sin que sus diferencias con los hombres sean tomadas en cuenta.

La cultura androcéntrica entonces, marca y moldea el comportamiento de los individuos que operan en los sistemas de justicia, quienes al amparo del derecho desfavorecen a las mujeres, juzgando su comportamiento como “aceptable o no aceptable socialmente” a pesar de haber sido víctimas de una diferente gama de delitos.

Normalmente la racionalidad, la objetividad para la cultura androcéntrica son características que definen los comportamientos masculinos, atribuyéndoles a las mujeres sus antagónicos. Al respecto, autoras como Francis Olsen (2009) aportan en este análisis y afirman que el derecho no es irracional, subjetivo o personalizado, como los hombres

---

<sup>17</sup> Patricia Smith (en Jaramillo, 2009) define como feministas al conjunto de personas, acciones y teorías que asumen un compromiso político con la idea de que dentro de las sociedades contemporáneas las mujeres son las perdedoras en el juego social, o lo que es lo mismo, al compromiso con la idea de que nuestras sociedades son patriarcales, es decir, aquellas en las que existe una supremacía de lo masculino (p.108).

consideran a las mujeres, sino que es racional, objetivo tal como los hombres se consideran a sí mismos, así; “aunque la ‘justicia’ sea representada como mujer, según la ideología dominante el derecho es masculino y no femenino” (Olsen, 2009:173).

Así, la creación de una teoría del derecho feminista se complejiza pues la cultura androcéntrica impone sus preceptos. La creación de una teoría del derecho para MacKinnon es considerada lejana, mientras la sociedad esté construida en forma androcéntrica las mujeres no podremos contar con un punto de vista propio desde el cual construir una teoría del derecho feminista (Mackinnon, 1989). El pensamiento de esta autora cuestiona al Estado masculino desde el punto de vista de la jurisprudencia.

De esta forma, las cárceles se convierten en lugares donde la culpa y el dolor para muchas [os] se agravan ante las inequidades en el tratamiento penitenciario que sufren las mujeres. En el entorno masculinizado de la prisión existen “desigualdades implícitas y explícitas en el sistema de relaciones de género, lo cual dificulta la vida cotidiana del género femenino mientras cumple condena” (García de Cortázar, 2009:81-82).

En este contexto, Salgado <sup>18</sup>aduce que “detrás de la normativa están concepciones de lo que es adecuado para hombres y para mujeres y éstas se reproducen y ratifican a su vez a través de las normas” (Salgado, 2009: 168). Lo dicho, se materializa en las praxis determinadas en la vida cotidiana durante el encierro, pues el tratamiento penitenciario que se da a las mujeres privadas de la libertad en Latinoamérica y el Ecuador mantiene las características androcéntricas y machistas.

La crítica feminista a la visión de los derechos humanos contemporáneos según Salgado se dirige “contra su androcentrismo demostrando que el supuesto sujeto universal titular de tales derechos en la práctica tenía como sujeto portador al varón, blanco, heterosexual y con recursos económicos [...]” (Salgado, 2009: 172).

Actualmente, se ha tratado de superar, el análisis del derecho sexista, mediante los análisis de la masculinidad del derecho, así:

La idea de masculinidad del derecho no se refiere únicamente a la idea de hombres en el derecho, sino a la presencia de elementos relacionados con la masculinidad en sentido cultural. Afirmar la masculinidad de derecho supone identificarlo con un conjunto de

---

<sup>18</sup> Un ejemplo dado por Salgado (2009) en Argentina los varones tendrían derecho a las visitas íntimas una vez por semana, mientras que las mujeres una vez por mes, o como los varones tenían una celda privada y las mujeres debían ser trasladadas a la cárcel de varones (Salgado, 2009:168).

características. Esta perspectiva afirma que cuando un hombre y una mujer se enfrentan al derecho, no se produce una discriminación porque el derecho se aplique de forma desigual a la mujer, sino porque se aplican criterios aparentemente objetivos y neutrales, pero en que realidad responden a un conjunto de valores e intereses masculinos. ¿Cómo se gesta el derecho masculino, de dónde procede la masculinidad del derecho? Para responder a esta pregunta la teoría política feminista se remonta a los orígenes del Estado liberal y a sus formas jurídicas. Conceptos como el de “derechos”, “contrato”, “libertad”, adquieren una determinada significación en el contexto del Estado liberal y se consolidan como formas jurídicas que con el tiempo pierden el referente de su origen (Bodelón, 2014:13).

## **1.8 Cárceles de mujeres en el Ecuador: principales aportes**

En esta sección se realiza una aproximación y descripción de los principales aportes teóricos sobre cárceles y mujeres en el Ecuador, elaborados por pensadoras ecuatorianas. Es importante señalar que los aportes teóricos abordados en la presente tesis se enmarcan en un contexto anterior al 2013, año trascendental para la política pública penitenciaria de Ecuador, debido a la implementación del Modelo de Gestión Penitenciario que será descrito con detalle más adelante en la investigación, el cuál cambió el contexto de las cárceles en el país; y, cuyos efectos se tratan durante el desarrollo de ésta tesis.

Desde inicios tempranos de la república, según Goetschel (2003); durante el periodo Garciano (1859-1875), la mujer es “el puntal de la familia y base de la vida social” (Goetschel, 2003), misma que debía actuar y comportarse bajo las ideas religiosas católicas que marcaron las decisiones gubernamentales. Por tanto, la regeneración y cultivo de la conducta, hacia una moral adecuada de las mujeres transgresoras penales, huérfanas y prostitutas fue encargada a la Congregación Religiosa del Buen Pastor.

Estas prácticas androcéntricas y sexistas se mantienen desde aquellos tiempos en el sistema penitenciario nacional. En el Ecuador, la realidad de las mujeres confinadas en las prisiones y el tratamiento que sufre su cuerpo, está marcado por la moral religiosa y los preceptos que para esa moral son considerados correctos, deber ser femenino, en la cultura androcéntrica. Parte de la filosofía religiosas heredada del encargo de la vigilancia y reconversión de las mujeres consideradas “malas” a las monjas del Buen Pastor, quienes manejaron por más de un siglo la cárcel de mujeres de Quito (Pontón, 2008:316).

Estas ideas se mantienen en las formas de aplicación actuales de las políticas públicas penitenciarias; es decir, el tratamiento carcelario de las mujeres privadas de la libertad está plagado de formas de control sexistas, androcéntricas y discriminatorias.

Esta autora mediante su aporte teórico hace un acercamiento a “las formas en que las mujeres experimentan el castigo a la transgresión de la ley desde sus cuerpos, al estar inmersas en un sistema penitenciario marcado y regido por la moral religiosa, el androcentrismo social y estatal ecuatoriano” (Pontón, 2008:327).

En este contexto, las mujeres confinadas al encierro sufren además por su condición genérica, la culpa y las inequidades de un sistema penitenciario que no satisface sus necesidades, que impide la soberanía de sus cuerpos y aplica sobre ellos leyes que criminalizan la pobreza como son: los delitos relacionados con drogas (tráfico y microtráfico de sustancias ilegales).

El microtráfico de estupefacientes, constituye el último eslabón en la cadena de venta y distribución de sustancias ilegales, “las mujeres normalmente representan la cadena más baja de las redes de narcotráfico, y se trata en la mayoría de casos de mulas que son detenidas, procesadas y sentenciadas por delitos de contrabando en pequeñas cuantías” (Pérez, 2013:216).

Según la definición determinada por el Ministerio Público del Paraguay:

Se denomina microtráfico a la venta de drogas a pequeña escala, dentro del mercado local y constituye el último eslabón en las redes del narcotráfico. Normalmente se lleva a cabo entre el proveedor y el consumidor directamente, es decir, que la compra es en cantidades mínimas, como lo es la dosis de consumo (Plan de Lucha contra el Microtráfico, 2012:1).

Pontón (2008), al respecto determinó, que es de vital importancia el mejoramiento de las leyes, y además la creación de soluciones alternativas a la “sobrecriminalización femenina” por delitos vinculados a la venta y tráfico de sustancias estupefacientes (Pontón, 2008:328).

Para Coba (2010), “en tiempos de “guerra al narcotráfico”, tecnologías de gobierno y discursos neoliberales atraviesan la relación entre el Estado y mujeres relacionadas con el comercio ilegal de sustancias prohibidas” (Coba, 2008: 4); es decir, bajo ese precepto la guerra al narcotráfico ejecutada por Estados Unidos y aceptada por Ecuador le sirve como sustento moral a ese país, para mantener su hegemonía y el control mediante fronteras

imaginarias (Coba, 2010:8). Con respecto al tráfico de sustancias estupefacientes; la legislación de drogas ilegales a nivel internacional, marcó, sin duda alguna, el comportamiento de la normativa a nivel nacional. La globalización del mercado y la geopolítica del consumo son determinantes para que las acciones emprendidas por los Estados estén enmarcadas en una homogenización del control tanto de la venta como del consumo de sustancias estupefacientes a nivel mundial (Pontón y Rivera, 2013).

Las experiencias de mujeres insertas en el tráfico de sustancias estupefacientes (fenómeno social) como mulas, ligadas con las relaciones y representaciones de género, fueron documentadas por Torres (2006), quién en su trabajo, relata las relaciones amorosas en un mundo globalizado de quienes sirvieron como mulas del narcotráfico internacional y por ende fueron encarceladas perdiendo su libertad. Demuestra además que hay vínculo directo entre el amor y el delito, la pobreza y la criminalidad; además de la culpa latente al involucrar a sus hijos y familias en la expiación de sus culpas.

## **1.9 Conclusiones**

Finalmente, al término del capítulo a manera de conclusión luego del abordaje de los diferentes conceptos se determina que el encierro como forma de castigo, disciplinamiento, condena, y una diversidad de prácticas aplicadas a los cuerpos y el alma <sup>19</sup>de quienes transgreden la ley, y lo considerado normal (López, 1982), es una consideración moderna y presenta una forma de legitimar la venganza entre las partes afectadas por un conflicto, sin

---

<sup>19</sup> Para Foucault en Vigilar y Castigar la realidad histórica de esa alma, que, a diferencia del alma representada por la teología cristiana, no nace culpable y castigable, sino que nace más bien de procedimientos de castigo, de vigilancia, de pena y de coacción. Esta alma real e incorpórea no es en absoluto sustancia; es el elemento en el que se articulan los efectos de determinado tipo de poder y la referencia de un saber, el engranaje por el cual las relaciones de saber dan lugar a un saber posible, y el saber prolonga y refuerza los efectos del poder (Foucault, 2002:20).

que exista una reparación del daño causado y una tutela efectiva de derechos por parte del Estado.

La categoría delincuente representa una construcción política para posibilitar al Estado ejercer el “monopolio legítimo de la fuerza” citando a Weber (1919). Por tanto, resulta ilusorio en las actuales condiciones bajo el sistema penal ecuatoriano la implementación de un modelo alternativo de solución de conflictos en el que el encierro desaparezca; para ello, la actual legislación debería modificarse y darse un cambio de comportamiento de la sociedad enfocada a la solución pacífica de conflictos. Los aportes teóricos sobre estudios post penitenciarios son escasos, constituyéndose en el principal aporte de esta tesis.

Las experiencias alrededor del mundo demuestran que el sistema penitenciario y por ende la pena privativa de la libertad ha fracasado en su propósito de rehabilitar, reinsertar, reeducar a los individuos que por diversos motivos transgredieron la ley. El disciplinamiento corporal como método para rehabilitar al delincuente a través de la pérdida de su libertad en una cárcel generalmente se convirtió en una escuela de perfeccionamiento de carreras delincuenciales, cambiando al delincuente abiertamente. “No le enseña valores positivos, sino negativos para la vida libre en sociedad. Le hace perder facultades vitales y sociales mínimas exigibles para llevar una vida en libertad, y le da, en cambio, una actitud negativa frente a la sociedad” (Muñoz, 1985:101).

Los patrones socio-culturales consolidan relaciones de poder inequitativas antes, durante y después del encierro penitenciario. Alcanzar los derechos humanos fundamentales que el Estado debería tutelar, implica cumplir valores asignados desde las instancias de poder. La igualdad en la diversidad debería ser el objetivo de toda norma jurídica y a la vez eliminar los factores que imposibilitan el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos.

Además, la condición de género, amerita ciertas distinciones y atención en el tratamiento penitenciario ya que por lo general se da respuesta a los requerimientos masculinos más que a los femeninos.

Mediante la introducción de estudios sobre la masculinidad del derecho se buscó superar el análisis sobre el derecho sexista. Por tanto, la masculinidad del derecho aclara que no significa que las mujeres sean los sujetos peor tratados por el sistema penal, sino que el

sistema penal refuerza una determinada identidad del ser social mujer que se suma a otras relegaciones” (Bodelón, 2014:13).

El delinquir en el caso de las mujeres privadas de la libertad en el Ecuador según los estudios realizados por autoras nacionales como: Jenny Pontón, Andreina Torres Pontón, Jenny y Andreina Torres (2007) “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas” y Lisset Coba (2008) “Rehabilitación, el gobierno de las prisiones: Un análisis del Código de Ejecución de penas en el Ecuador, Ministerio de Justicia y derechos Humanos; tiene un nexo directo con los afectos a sus familias o parejas sentimentales ya sea para garantizarse un ingreso desde el margen del sistema económico (microtráfico de drogas) o simplemente para sentirse amadas. Además, el sistema penitenciario presentaría características, androcéntricas y sexistas manifiestas en las formas de política pública aplicadas antes, durante y posteriormente al encierro penitenciario.

Con respecto a políticas públicas, se divide en una serie de pasos lógicos que van desde la: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. Es el pasar de la decisión de las autoridades competentes a la acción real en una arena de conflicto como lo definiría Oszlak, 1984.

## CAPÍTULO II

### 2. CONTEXTO DE LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN ECUADOR

En este capítulo se contextualiza la reforma penitenciaria a través de una mirada histórica de la prisión en el Ecuador. Los cambios y transformaciones de la política pública de Rehabilitación Social, tomando en cuenta algunos aspectos relevantes dados desde la colonia, periodo Republicano y en la actualidad, como aproximación al tema.

Se hace un recorrido histórico de la situación de las mujeres privadas de la libertad en Ecuador, y el carácter androcéntrico de la política pública formulada e implementada por el Estado para su resocialización, influenciada por el carácter religioso de las decisiones de quienes promulgaron la política pública a través del tiempo.

Posteriormente se describen los cambios actuales en la legislación penal, que interactúa con el sistema de Rehabilitación Social, desde la declaración de la emergencia del Sistema Penitenciario, que tuvo como eje catalizador a la Constitución de la República del Ecuador del 2008 y las acciones adoptadas por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC), organismo rector de la política pública de Rehabilitación Social en el país.

Además, los efectos de la aplicación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) y las transformaciones registradas a nivel del Sistema de Rehabilitación Social en cuanto a la normativa y legislación sobre drogas tras la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal (COIP) a partir del 2014, situación que marca un antes y después en la legislación de drogas en el país.

El aporte de este capítulo para la tesis, contextualizar la reforma del Sistema Penitenciario en el Ecuador mediante un recorrido histórico que permita visibilizar las políticas públicas formuladas e implementadas por el Estado en el marco de la Rehabilitación Social con preponderancia en la inclusión social post penitenciaria, a través del tiempo en medio de un entramado social con intereses contrapuestos en la mayoría de los casos y la dinámica del ciclo de la política pública de acuerdo a los actores involucrados.

## **2.1 Mirada Histórica a la prisión en el Ecuador, algunos datos relevantes en el contexto histórico**

En Quito, existía tres cárceles a mediados del siglo XVIII: La primera fundada en 1573 conocida como cárcel de la Real Audiencia de Quito; la cárcel común para varones y la cárcel Santa Martha para mujeres. La fábrica de tabacos de Guayaquil y la fábrica de pólvora de Latacunga, al parecer funcionaron como verdaderas cárceles, pero únicamente para infractores mestizos y nobles indígenas (Valenzuela, 2007:10).

Durante la Colonia temprana, fiel a los preceptos del derecho romano y el antiguo derecho feudal castellano, la iglesia creó una nueva tipología delictiva a partir de la conquista de América y la contrarreforma, sancionando con énfasis los siguientes delitos: la rebelión contra el rey, resistencia, subversión, herejía, abigeato, delitos sexuales; además, perseguir y castigar cualquier forma de conducta heredada de la época inca <sup>20</sup> como el amancebamiento, la idolatría y brujería (Johnston, 2006).

A finales de la colonia los delitos de hurto, robo y falsificación de documentos eran muy comunes, a causa de un empobrecimiento generalizado de la clase indígena y el consecuente enriquecimiento de los conquistadores (Johnston, 2006).

Durante la primera etapa del período independentista el control y poder disciplinario de la corona, debía eliminar cualquier “resabio de poder contestatario” (Oszlak, 2011:16).

El progreso se materializaba con la construcción de carreteras, obras de infraestructura, desarrollo de instituciones además de mecanismos jurídicos de regulación social (Oszlak, 2011:16). El orden y progreso interactuaban, se contraponían en una economía de corte capitalista y con una profunda desigualdad social.

En los países de Latinoamérica, el Sistema Penal surgió no de códigos o legislaciones importadas o nacionales como poder de control punitivo; sino como “forma de disciplinar en especial a los grupos de jóvenes hombres y los disidentes” (Zaffaroni, 1993:64).

---

<sup>20</sup> Según Valenzuela (2007), “La civilización Inca tuvo una administración de justicia inmediata, sumaria y eficaz en actos públicos con la presencia de toda la imposición de la justicia penal” (Valenzuela, 2007:10).

En el naciente Estado ecuatoriano, las relaciones sociales capitalistas procuraron mantener en control cualquier forma de delito que obstaculizara el desarrollo de la actividad productiva (Taylor, Walton y Young, 2001). La guerra contra el delito, exigía desplegar nuevas técnicas de vigilancia y control; es decir, implementar dispositivos para reducir las posibles pérdidas económicas y mantener el orden social (Taylor, Walton y Young, 2001).

Fue, por tanto, el panóptico un instrumento ideal para resocializar los cuerpos y almas de los que se atrevían a desafiar el orden establecido. A partir de los años 1869-1874 se construye la Penitenciaría Nacional más conocida como Penal García Moreno o “panóptico quiteño”, bajo la dirección y asesoramiento del arquitecto inglés Tomas Reed, quién contaba con un gran prestigio como constructor de grandes obras de infraestructura.

Bajo el rigor del régimen conservador de Gabriel García Moreno (1859-1875), en su segundo período como Presidente de la República del Ecuador, marcado por la imposición de la religión católica, como única ideología religiosa aceptada política y socialmente; además, para preservar la moral y buenas costumbres de los habitantes del país; el Estado, destina fondos públicos para construir dicho monstruo ciego y sordo, maravilla constructiva y símbolo del progreso e instrumento para marcar la relación parafraseando a O’Donnell (1984) de “dominación relacional”<sup>21</sup>.

Este panóptico quiteño, fue diseñado en base los parámetros determinados por la arquitectura panóptica europea (Goetschel, 1994). Dicha construcción se llevó a cabo al “límite occidental de la ciudad de Quito, al pie del volcán Pichincha, junto a las canteras” de la ciudad (Espinosa en Larco, 2011: 38).

Según Espinosa en Larco (2011), en los regímenes carcelarios en el Estado Liberal de 1912 a 1925:

El edificio contaba con 290 “celdas de prisión, la capilla, enfermería baños y las cañerías para el uso de estos”, además tenía un zócalo de piedras labradas del edificio de la cocina y la lavandería, construidas con “el esmero, solidez y más circunstancias previstas en el contrato (...).

Conforme con la estructura panóptica, el régimen carcelario ideal consistía en el *aislamiento celular*, caracterizado en Europa por encerrar a un preso en cada celda. Esta

---

<sup>21</sup> Según Guillermo O’Donnell (1984), se define a Dominación Relacional a la modalidad de vinculación entre sujetos sociales. Es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad (O’Donnell, 1984:3).

distribución estaba relacionada con las tareas de vigilancia permanente desde una torre, que en el Panóptico de Quito se denominó “la bomba”. Pero más allá de esta distribución en las celdas y de la vigilancia característica del modelo panóptico, aquí se intentaría imitar el sistema carcelario francés fundamentado en la instrucción escolar, moral y, ante todo, religiosa dada la visión católica del presidente García Moreno (Espinosa en Larco ,2011:38-39).

Existen “serias dudas sobre la verdadera capacidad que tuvo el Estado ecuatoriano en ciernes para llevar un régimen penitenciario (con todos los dispositivos de vigilancia y control que supone la idea del panoptismo en la cual estuvo inspirado)” (Pontón y Torres, 2007:56-57). Entonces, el Penal García Moreno, se erigió como instrumento del Sistema Penitenciario, para resocializar en medio de una “privilegiada arena de conflicto político” del aparato estatal (Oszlak, 1984).

Al respecto Goetschel (1994) en Pontón y Torres (2007) anota lo siguiente:

En el Ecuador el origen de un sistema penitenciario constituyó un proceso planificado y funcional al surgimiento de un Estado- Nación moderno (Goetschel, 199:205) y a su vez tuvo un carácter ambiguo e improvisado dado la institucionalidad carcelaria fue surgiendo de manera precaria, accidentada y manteniendo rezagos de instituciones antes utilizadas para beneficencia y/ o la represión.

Bajo esta aseveración, el Estado ecuatoriano recurrió a lo largo de su historia al acomodo de infraestructura heredada de la época colonial para encarcelar a quienes transgredían la ley y mantenerlos vigilados; es decir, la prisión como “lugar de ejecución de la pena, es a la vez lugar de observación de los individuos castigados” (Foucault, 2002:229).

La improvisación del Estado y la cuestionada capacidad para atender el tratamiento de la delincuencia masculina y femenina a finales del siglo XIX es notoria. En 1939, según el autor Jácome (2009) en Del Pozo, se plantea una denuncia a las condiciones inhumanas en las que vivían los presos de las cárceles de Portoviejo, Guaranda Riobamba. La infraestructura en esas cárceles al igual que sus pares de Quito, Guayaquil y Cuenca fueron adaptados de fábricas, hospitales, y toda clase de edificios, que no garantizaban una calidad de vida adecuada para las personas privadas de la libertad de aquel entonces, sin que se avizorara la “concepción moderna de reforma o corrección, ni régimen disciplinario alguno” (Larco;2011:50).

Del Pozo en Jácome (2009) además, describe la infraestructura como “vergonzosas pocilgas, recintos inmundos, llenos de suciedad, oscuros cuartos reducidos, húmedos y sin

ninguna regla de higiene, es un atentado a la salud, es algo que incita al crimen a la cólera a la vergüenza” (Del Pozo en Jácome, 2009:13).

Las prisiones en el Ecuador nacieron de la misma forma, del acomodo e improvisación. Éstas resultaron de la adecuación de casas a las cuales se “dotaron de ciertas medidas de seguridad” (Vega Uquillas, 1986-1987). La Penitenciaría del Modelo del Litoral, fue construida bajo los preceptos del siglo XIX considerados “caducos de la arquitectura penitenciaria” (Vega Uquillas en Pontón y Torres, 2007:57).

## **2.2 Mujeres y privación de la libertad en Ecuador**

En el caso de las mujeres reclusas en Ecuador, el castigo se proporcionaba bajo la visión androcéntrica y religiosa del Estado, pues hasta avanzado el siglo XX, el país no contaba con instalaciones apropiadas para generar una rehabilitación social de acuerdo a las necesidades inherentes a nosotras las humanas, según lo anotaría Lagarde, (2001), al igual que los hombres quienes se encontraban hacinados en las cárceles en similares o peores condiciones.

Durante el periodo Garciano (1859-1875), la mujer considerada “el puntal de la familia y base de la vida social” (Goetschel, 2003), debía actuar y comportarse bajo las ideas religiosas católicas que marcaron las decisiones gubernamentales. Las mujeres transgresoras eran reclusas en localidades administradas por las religiosas del Buen Pastor <sup>22</sup>hasta bien entrado el siglo XX (Pontón y Torres, 2007). Las religiosas del Buen Pastor crearon un “centro de acogida con el objeto de reeducar, rehabilitar y además guiar espiritualmente a las

---

<sup>22</sup>Según el documento celebrando los 135 años de fundación del Buen Pastor en el Ecuador publicado en la página web de esa Congregación Religiosa (2006), “Durante la presidencia del Dr. Gabriel García Moreno en 1869 solicita a las Religiosas del Buen Pastor para atender la necesidad apremiante de rehabilitación y preservación de la mujer. El Arzobispo de Quito José Ignacio Checa y Barba viaja a Roma en 1869 para asistir al concilio ecuménico convocado por el papa Pío IX, el Presidente de la República le encarga al prelado celebrar en nombre suyo el contrato con la Superiora General de las Religiosas Sor María de San Pedro de Coudenhove. La Superiora General, convencida de la importancia de este proyecto para América e informada sobre la gran personalidad del presidente del Ecuador, encarga la realización de esta obra a una de las comunidades más florecientes en América, la Provincia de Canadá. El Arzobispo de Quito acude a las religiosas de esta provincia y con su superior eclesiástico, estipula los términos del contrato; el 12 de junio de 1870 firma el arzobispo el contrato en Roma y el 10 de agosto del mismo año lo ratifica en Quito el presidente García Moreno (...).

mujeres abandonadas, huérfanas o que habían incurrido en actos de delincuencia y prostitución” (El Comercio, 2012).

En la congregación religiosa del Buen Pastor<sup>23</sup>, el delito era visto como una “enfermedad del alma de la que era preciso preservarse y rehabilitarse a través de la exclusión, el arrepentimiento y la vida religiosa” (Pontón, 2006:7).

El castigo impuesto al cuerpo femenino, madresposa convertido en tabú, al ser considerado espacio sagrado (Lagarde, 2001), incluía el aprendizaje de oficios considerados esenciales para la crianza y cuidado de los hijos y familia en su proceso resocializador como: cocer, bordar, lavar, planchar, etc.

La congregación religiosa en mención, manejaría los destinos de las mujeres infractoras a lo largo del país y Cuenca no fue la excepción. La madre superiora, según, Gallegos (2013), a partir de 1895, toma las riendas y conducción del Centro de Reclusión de Mujeres en esa ciudad.

Concomitantemente en la capital del Ecuador, se ordenó la construcción de un pabellón destinado a servir de prisión para las mujeres infractoras en el Panóptico García Moreno de Quito, debido a la carencia de infraestructura apropiada y las inhumanas medidas de reclusión en las que vivían las mujeres encarceladas.

En 1969 el Dr. Velasco Ibarra, presidente del Ecuador, ordena la construcción del Centro de Orientación Femenino de Quito, local anexo al Panóptico García Moreno que pronto quedaría pequeño para abastecer la demanda de espacio resocializador requerido por la maquinaria estatal en su proceso reformista. Según Pontón (2006), más tarde en 1977 se traslada a las mujeres privadas de la libertad a las inmediaciones del conocido y populoso barrio El Inca a las instalaciones donde funcionaba el Centro de Detención Provisional en las afueras de la ciudad. Así, en “1982, la cárcel de mujeres de Quito pasó a ser manejada por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y se convirtió en lo que ahora es el Centro de

---

<sup>23</sup> La tarea de resocializar emprendida por la congregación religiosa custodia de los destinos de las mujeres recluidas, tenía como objetivo principal, según un documento APL Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Beneficencia, Justicia al Congreso de 1903. Informe de la Directora de la casa “El Buen Pastor” al Gobernador del Azuay, “regeneración y perseverancia de las infelices mujeres de costumbres perniciosas”.

Rehabilitación Social Femenino de Quito” (Pontón, 2006:7). Desde la década de los 80 y posteriormente la década de los 90, esta cárcel femenina se mantuvo en funcionamiento, alojó a mujeres privadas de la libertad cuyo proceso resocializador aplicado por el Estado mantenía los preceptos religiosos heredados por las religiosas del Buen Pastor.

El Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito hasta el 09 de agosto de 2014, era una cárcel estilo barriada, ya que otorgaba una serie de libertades en cuanto a las economías de subsistencia y posibilitaba en gran medida la no pérdida de los lazos afectivos y de contacto físico permanente entre las mujeres privadas de la libertad y sus hijos, esposos, convivientes, amantes, amigos, abogados, etc. Era posible distinguir en esa “pequeña ciudad” creada en el imaginario de las mujeres privadas de la libertad una serie de barrios, delimitados por pabellones que replicaban la misma problemática que se observan en las grandes urbes, en concordancia con el poderío económico y acceso a los medios de producción de quienes moraban en ellas. A pesar de las carencias en cuanto a infraestructura y saneamiento se podría decir que el sistema se mostraba en cierto modo benévolo debido a las permisiones que otorgaba a las mujeres privadas de la libertad y sus familias en especial con los lazos de comunicación.

Es evidente que, a lo largo de la historia del Ecuador, se distingue todo tipo de carencias en infraestructura, equipamiento, servicios básicos y una serie de violaciones flagrantes de los derechos humanos en especial tratos inhumanos, hacinamiento, tortura, violaciones, desapariciones cometidas contra las personas privadas de la libertad que por diversos motivos transgredieron el sistema y “cruzaron la línea” (Pontón, 2006). En el caso de las mujeres privadas de la libertad su resocialización para el Estado un asunto que atañe la moral y las prácticas androcéntricas marcadas en la sociedad.

Debido a la promulgación de la Carta Magna del 2008, bajo el régimen del Eco. Rafael Correa Delgado, cambió la situación de los Centros de privación de la libertad a nivel nacional, mediante la declaratoria de emergencia en ese sector y la inyección de fondos públicos para implementar el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria como principal eje de acción de la política pública de Rehabilitación Social Nacional. Este cambio se analiza a profundidad en el capítulo III.

## **2.3 Justificación legal de la reforma del Sistema de Rehabilitación Social: la emergencia penitenciaria**

En este apartado se hace un recorrido por las reformas de las políticas públicas emprendidas en el marco de la rehabilitación social del país, desde los acontecimientos acaecidos en la vida del Ecuador a partir de la promulgación de la Constitución 2008 en lo referente al Sistema de Rehabilitación Social hasta el 2015, año en el que se observan los resultados iniciales de la aplicación de la reforma mencionada, y en específico en lo inherente al microtráfico de drogas ilegales en el país.

Además, se contextualiza las acciones emprendidas por el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, para dar solución a la problemática registrada tras la emergencia penitenciaria (2010) y los hechos producidos como: el cierre de los centros penitenciarios a nivel nacional para dar paso a un Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria que trajo consigo un cambio radical en el estilo de vida en especial de las mujeres privadas de la libertad a nivel nacional, marcado por el traslado a los nuevos centros de privación de la libertad.

Los efectos de la aplicación de la legislación de drogas en el Ecuador y los cambios registrados a partir del 2014 en referencia al surgimiento y puesta en marcha del Código Orgánico Integral Penal (COIP), situación que marca un antes y después en la legislación de drogas y los recientes acontecimientos acaecidos en el 2015 en el marco del microtráfico de drogas ilegales tras el incremento en el uso y abuso de drogas ilegales en el país.

### **2.3.1 Reforma del Sistema de Rehabilitación:**

#### **Creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y declaratoria de Emergencia Penitenciaria y acciones emprendidas**

“El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fue creado mediante decreto ejecutivo N° 748 del 14 de noviembre de 2007” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2012: 16). El cambio de denominación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y

Cultos se oficializa por medio del decreto ejecutivo N° 410 de 30 de junio de 2010 (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2012).

Este ministerio fue creado con el objetivo de generar "trabajo coordinado y conjunto de todos los operadores de justicia, cuyo objetivo es optimizar los planes y proyectos que tenga la función judicial, el Ministerio público, la Dirección de Rehabilitación Social y demás instituciones relacionadas con el sistema de justicia" (La Hora,2007).

A finales del 2007 e inicios del 2008, el Sistema Penitenciario entra en un proceso de reforma integral, debido a la situación insostenible en las cárceles del país, así se refirió Metaal (2009) sobre la situación penitenciaria, "las cifras sobre la realidad carcelaria, aunque difieren según la fuente, debieron ser un choque para el Presidente: según las estadísticas de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social del Ecuador de agosto de 2008, la población carcelaria del Ecuador sumaba 17 mil personas" (Metaal,2009:3).

Bajo el régimen del Eco. Rafael Correa Delgado, Presidente del Ecuador y durante el periodo de Gustavo Jalkh (2007- 2009), primer Ministro de Justicia y Derechos Humanos se implementan ciertas acciones importantes para tratar de sanear el Sistema de Rehabilitación Social como: promulgación del Código Orgánico de la Función Judicial y además la reestructuración de la Policía Nacional.

Mediante decreto ejecutivo Nro.807 del 19 de diciembre de 2007, se crea la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la construcción y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, como unidad adscrita al Ministerio de Justicia.

Dicha unidad, realizó un estudio de las condiciones del Sistema Penitenciario Nacional con el objeto de justificar la construcción y puesta en marcha de nuevos Centros de Rehabilitación Social. Durante la investigación se reveló que existía para aquella época un hacinamiento del 93% en el sistema carcelario, un 60% de alcantarillado colapsado y un 30% en mal estado. La población carcelaria era de un poco más de 16 mil Personas Privadas de la libertad (PPL) (El Universo ,2010).

Al amparo de un nuevo marco constitucional determinado por la Carta Magna de Montecristi, aprobada en el 2008 bajo consulta popular, en el pleno de la Asamblea Constituyente se plantea la ley reformativa al Código de Ejecución de Penas para la

transformación del Sistema de Rehabilitación Social, el 31 de julio del 2008 y oficiado en el registro oficial No. 393.

Néstor Arbito Chica, Ministro de Justicia (2009-2010), sucesor de Jalkh, continúa con esa línea encaminada a “garantizar el acceso a la justicia de todas las personas y colectividades” (Arbito, 2009:3) y reforzar la transformación de la justicia.

José Serrano Salgado, Ministro de Justicia, (2010-2011) designado luego de Arbito, declaró en forma contundente la emergencia sectorial en diez Centros de Rehabilitación Social (CRS) nueve Centros de Detención Provisional (CDP) y 5 Centros de Internamiento de Adolescentes Infractores (CAI) ubicados en todo el país el martes 31 de agosto de 2010 (El Universo 2010; Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010).

Con el objeto de evitar duplicidad de acciones de organismos estatales hasta ese entonces encargados de la Rehabilitación Social, el 19 de diciembre de 2010, mediante Decreto Ejecutivo Nro.0585, se fusiona por absorción la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, declarando al mismo como Organismo rector de la elaboración y ejecución de la políticas penitenciarias, y de la construcción, mantenimiento y mejoramiento de los Centros de Rehabilitación Social, Centros de Detención Provisional y Centros de Internación de Adolescentes Infractores de todo el país (Decreto Ejecutivo Nro.0585).

La declaración de emergencia penitenciaria ameritó un cambio radical en el manejo de la política pública del sistema de justicia, implicando cambios en la normativa vigente hasta el momento y la aplicación de una serie de transformaciones en el tratamiento del sistema de rehabilitación social.

La Dra. Johana Pesántez Benítez, Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador desde el 13 de mayo 2011 al 18 junio de 2013, sucesora de Serrano, continúa con la política pública establecida por el gobierno, sobre generar un cambio estructural del Sistema Penitenciario de la mano con la Transformación de la Justicia en el Ecuador.

En ese contexto, se firmó el convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos con la Procuraduría general de República Dominicana, para implementar políticas públicas encaminadas a generar las Reformas Penitenciarias radicales, necesarias y requeridas por el Estado ecuatoriano, de acuerdo al decreto de emergencia y crisis en la que se vieron involucrados los centros de privación de la libertad del país, a través de dos ejes fundamentales : La capacitación a los servidores públicos penitenciarios mediante la creación de la Escuela de Formación Penitenciaria y la réplica del Modelo de Gestión Penitenciario aplicado con éxito en República Dominicana.

El éxito del Modelo de Gestión Dominicana según, Sandra Fernández, directora académica de la Academia Regional Penitenciaria de la Procuraduría General de la República Dominicana, obedece a que el 100% del personal ingresa por concurso público y no se admiten a ex policías y militares. Además, ingresan a la Escuela Nacional Penitenciaria (ENP), y el 39% de la sostenibilidad financiera es generada por áreas de producción en los Centros de Corrección y Rehabilitación (CCR) (C. El Caribe, 2015). El modelo de gestión en mención “cuenta con el aval y es promovido por la Organización de las Naciones Unidas: y se basa en tres ejes: Nueva infraestructura, profesionalización del personal penitenciario y nuevo modelo de gestión” (García, 2016).

La réplica del Modelo de Gestión Penitenciaria de la República Dominicana en Ecuador generó el descontento de sectores sociales (Comité de familiares, amigas y amigos de gente en prisión en Ecuador y sectores pro derechos humanos: CDH, Action ICOPA, Surkuna, etc.), exponiendo que el primero es un modelo en el que se pierden las posibilidades de gestión, autonomía de vivir como adulto y que regula en la búsqueda del control de la vida a cada segundo de las personas privadas de la libertad (García,2016).

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, crea la Comisión de Reforma Penitenciaria, el 22 de julio de 2012, integrada por 12 técnicos pertenecientes a esta cartera de Estado, cada uno con diferentes especializaciones: psicología, trabajo social, derecho, educación, derechos humanos, etc. Su principal cometido fue “estructurar y proponer respuestas a la problemática penitenciaria, cuyos ejes fundamentales son: la elaboración de un Modelo de Gestión Penitenciaria, creación de la Escuela penitenciaria” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015:25).

Según Teresa Coba, líder del equipo en mención y servidora pública de la Unidad de Reforma Penitenciaria del Ministerio de Justicia Derechos Humanos y cultos, el Modelo de Gestión Penitenciaria se encontraba en plena aplicación, principalmente, los nuevos pabellones del Centro de Rehabilitación Social Varones Guayaquil No1 (Penitenciaria del Litoral), esto lo aseveró en su discurso: La Función Social del Modelo de Gestión Penitenciaria, durante el “Seminario Internacional Derecho y Administración Penitenciaria: Fundamentos de la Reforma”, celebrado en el Teatro Universitario de la Universidad Central del Ecuador, en junio de 2013.

### **2.3.2 Infraestructura Penitenciaria: Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria**

En el 2013, las acciones implementadas al respecto de la construcción de infraestructura penitenciaria el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, se visibilizaron mediante el plan piloto para la estructuración del nuevo régimen de reclusión, parte del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. Esta cartera del Estado, construyó inicialmente dos pabellones aledaños a la Penitenciaría del Litoral en Guayaquil, participando en dicho plan 600 PPL (El Telégrafo, 2013).

Para el 2014, el Modelo de Gestión Penitenciaria se consolidó, mediante la construcción de nueva infraestructura penitenciaria a nivel nacional, de esta forma dar cumplimiento a la meta planteada en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) de disminuir en un 40% el hacinamiento en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, y contribuir a efectivizar la rehabilitación y reinserción social de los PPL (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014). Con esta medida se lograría disminuir la tasa de hacinamiento penitenciario a un 0.24% a nivel nacional (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014).

Se inicia así el cierre definitivo de los Centros de Privación de la libertad a nivel nacional y el consecuente traslado de los PPL a las nuevas edificaciones distribuidos en zonas. Se inauguraron para ese año dos centros de Privación de la Libertad Regionales: Sierra Centro Norte (Latacunga); Sierra Centro Sur (Azúy), agregando al sistema 7.572 nuevas plazas (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014).

Así, el Ex-Penal García Moreno, cierra sus puertas progresivamente desde el 21 de febrero hasta marzo de 2014, tras 140 años de existencia como cárcel de máxima seguridad de Quito. El traslado al Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte – Cotopaxi, inició con 351 privados de la libertad (Teleamazonas, 2014).

La penitenciaría del Litoral más conocida como “La Roca”, alojó hasta abril del 2013 a la mayor población penitenciara a nivel nacional. Cuando se trasladó a las Personas Privadas de la Libertad (PPL) entre sentenciados, contraventores y detenidos provisionalmente al nuevo Centro de Privación de la Libertad Regional Guayas construido junto a dicha edificación y con un costo de \$66 millones de dólares, se contaba con 3.410 (PPL) según datos estadísticos del Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos, publicados por la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y del Mundo (ANDES, 2013).

El 31 de agosto de 2014 a las 21h00, inicia el traslado de 662 mujeres privadas de la libertad del Centro de Rehabilitación Social ubicado en el barrio El Inca de Quito, hasta el Centro de Rehabilitación Social Centro Sierra Norte de la Latacunga. El traslado se cumplió bajo estrictos niveles de seguridad contando para ello con 850 efectivos de la policía nacional de los cuales 500 eran mujeres policías. Al ingreso al centro las mujeres privadas de la libertad recibieron el menaje de: 2 ternos interiores, 2 camisetitas, 2 shorts, 1 jean, 1 calentador, 1 blusa, 1 chompa térmica y 1 par de zapatos. Las instalaciones contaban con camas individuales con colchones nuevos, sábanas y cobijas (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014).

En el marco de la aplicación del Modelo de Gestión Penitenciaria, el Estado invirtió ingentes recursos públicos para solventar los cambios mencionados y sobre todo en nueva infraestructura. En el 2014, según el Informe de Rendición de Cuentas de Gestión, enero-diciembre, emitido por el Ministerio de Justicia de Derechos Humanos y Cultos se afirmó que:

En el 2014 el MJDHC tuvo disponible un presupuesto total de USD\$ 145'614,248.20 para ejecutar su planificación institucional. De este presupuesto el 21% -USD\$ 30'430,641.18- se destinó a financiar proyectos de inversión y el 79% restante -USD\$ 115'183,607.02- para cubrir gastos como el de remuneraciones, alimentación a PPL, kits varios para PPL, indemnizaciones en DDHH, mantenimientos, servicios básicos, etc. (MJDHC,2014:42)

La ejecución del gasto de inversión fue USD 27.890.533,51, correspondiendo un 93% a la ejecución de proyectos de infraestructura, es decir, USD 25.938.196,20, como los CRS Sierra Centro Norte y Sur, CRS Guayaquil, CRS Varones N° 1 de Guayaquil y Adecuaciones, Equipamiento a la Red de Centros de Privación de la Libertad (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014:42).

El Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Norte, ubicado en la Zona 3, Provincia de Cotopaxi; cuya construcción civil fue otorgado mediante la modalidad de contrato al Consorcio Becerra Cuesta, contó con un plazo total de ejecución de 687 días y un valor total contractual incluidos valores complementarios: Contrato Principal de Construcción #1 y complementario #2= USD 62.779.935,26 más Fiscalización (Contrato principal + Contrato Complementario) = USD 2.787.863,97 dando un total de USD 65.567.799,23. Este nuevo centro tiene la capacidad de albergar a 4.832 personas privadas de la libertad, y hasta el 2014 albergó a 3.844 personas privadas de la libertad (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014: 47).

Con respecto al proceso contractual del Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Sur (CRS SCS), ubicado en la Zona 6, Provincia del Azuay; el plazo de ejecución fue de 683 días calendario, a cargo de la Consultora Turi, entidad constructora. La ejecución fue compartida entre el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) y el Servicio de Contratación de Obras (SECOB). El valor contractual total fue de USD 40.844.014,43 (Contrato Principal de Construcción + Complementario # 1 y Complementario # 2) = USD 39.385.793,89 más Fiscalización (Contrato principal + Contrato Complementario) = USD 1.458.220,54), registrándose un nivel de ejecución presupuestaria del 88,73% para ese año. La capacidad del CRS SCS es de 2.740 plazas, al 2014 albergaba a 929 personas privadas de a libertad (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014).

Según un documental realizado por el programa LA TV en el 2014, se aseguró que” hoy en el Ecuador existen 28.000 PPL. La inversión empleada en la construcción de nuevos centros de privación de la libertad fue de USD 200.000.000.000 (doscientos millones de dólares) durante los últimos siete años. Hasta la fecha no se cuenta con un resumen global

del total de inversión generado por concepto de construcción de Centro de Rehabilitación Social a nivel nacional por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC).

#### **2.4 Cambios normativos que sustentan la Reforma Penitenciaria desde el advenimiento de la Constitución 2008**

A partir de la promulgación de la Carta Magna en el 2008 y declaración de la emergencia penitenciaria en el 2010, fue necesario para el Estado ecuatoriano, emprender reformas en todo el ordenamiento jurídico nacional como consecuencia de una nueva Constitución proclamada como garantista de derechos y justicia. Además, el rumbo de la política pública nacional de rehabilitación social se marca mediante la creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, ente encargado de la competencia pública de la rehabilitación social a nivel nacional.

Así, la Constitución 2008, en el Art. 1, declara al Estado como constitucional de derechos y justicia. El Art. 424 de la Carta Magna, determina que todo el ordenamiento jurídico debe mantener concordancia con las disposiciones constitucionales, además de la exigencia de revisar el sistema jurídico nacional para dar cumplimiento con lo señalado (Ibarra, 2014:20).

Esta disposición para su cumplimiento ameritó la implementación de cambios normativos que estén en coherencia con el espíritu constitucional. El ordenamiento jurídico nacional, normativas y actos públicos entraron en un proceso de reforma para satisfacer los requerimientos de la Norma Suprema del Estado.

Uno de los cambios en la legislación nacional más importantes registrados fue la promulgación y puesta en marcha del Código Orgánico Integral Penal (COIP). El Código Orgánico Integral Penal (COIP), fue promulgado a través de Registro Oficial Nro.180 del 10 de febrero de 2014, como un instrumento legal que aglutina toda la legislación de carácter punitivo dispersa en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, tras “dos años y dos meses de debate” según lo declararía Andino (2013), Presidente de la Comisión de Justicia de la Asamblea Nacional, el martes 17 de diciembre de 2014 (El Telégrafo, 2013).

El Art. 11 del Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social vigente hasta el 9 de agosto de 2014, antes de la entrada en funcionamiento del COIP, establecía con claridad el objetivo general del Sistema Penitenciario o Penal ecuatoriano como 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”. Esta norma fue derogada conjuntamente con el Código de Procedimiento Penal una vez entró en funcionamiento en COIP el 10 de agosto de 2014.

Según el discurso oficial promovido por Ledy Zúñiga Rocha, actual Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, el COIP “se caracteriza por ser sistemático, preciso y claro, lo que posibilita la certeza preceptiva” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014:5).

El Código Orgánico Integral Penal (COIP), está constituido por 730 artículos, 4 disposiciones generales, 26 disposiciones derogatorias y una disposición final. Está dividido en cuatro libros: Preliminar normas rectoras, Libro Primero la infracción penal, Libro segundo procedimiento y Libro tercero ejecución.

Para algunos autores desde la sociedad civil, las penas y los delitos se mantienen en el COIP, enfrentan un endurecimiento de las condenas a pesar de existir un avance en métodos alternativos de solución de conflictos, incipientes en el anterior Código Penal. Se incluyen delitos que responden a la naturaleza capitalista del Ecuador como: los delitos informáticos, bursátiles, financieros, de propiedad intelectual, manejo de material genético solo para numerar unos cuantos. Existe un carácter patriarcal- machista ya que no reconoce otros derechos y delitos contra la mujer como: el aborto en el caso de una violación, o la violencia patriarcal como una infracción de tipo civil y más no penal y en el seno de la familia en la que la mujer es la agraviada mayoritariamente (Ambrosi, 2013).

Es decir, el Sistema Penal ecuatoriano se basa en el derecho penal represivo y focalizado en el delincuente en el que la víctima tiene muy poca voz. Olvida que los integrantes del conflicto son miembros de una misma comunidad, mismos que si tuvieran la posibilidad de acogerse al derecho reparador podrían manifestar su deseo y voluntad de erradicar la violencia (Ávila, 2010:29).

El objetivo claro es la rehabilitación, reinserción, inserción de las personas que delinquen y transgreden las leyes de tal forma que paguen su culpa con la sociedad a través del encierro penitenciario tal cual lo establece el Derecho Penal.

El Art. 201 de la Carta Magna dispone que el sistema de rehabilitación social tendrá como finalidad la rehabilitación integral de las personas sentenciadas penalmente para reinsertarlas en la sociedad, así como la protección de las personas privadas de la libertad y la garantía de sus derechos (...).

En esta materia se establece a través del Art. 692 del COIP, el Régimen General de Rehabilitación Social, mismo que estará constituido de cuatro fases: i Información y diagnóstico de las personas privadas de la libertad.- concebida con el objeto de generar un plan individualizado de vida de las personas privadas de la libertad, para orientar su permanencia y salida, ii Desarrollo integral personalizado.- Seguimiento y evaluación periódica de los programas familiares, psicológicos, educativos, culturales, laborales, productivos, sociales, de salud y otros que se consideren necesarios, iii Inclusión social.- fase del modelo de atención integral, en la que previa evaluación del cumplimiento del plan individualizado de los requisitos previstos en el reglamento respectivo y del respeto a las normas disciplinarias, efectuada por el Organismo Técnico, las personas privadas de libertad podrán incluirse en la sociedad de manera progresiva; iii Apoyo a los liberados.-consiste en una serie de acciones tendientes a facilitar la inclusión social y familiar de las personas que luego de haber permanecido en los centros de privación de la libertad, se reintegrarán a la sociedad, de conformidad con lo previsto en el reglamento respectivo.

Las disposiciones legales contenidas en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), en referencia al Capítulo Segundo, Sistema Nacional de Rehabilitación Social se materializan en el Modelo de Gestión Penitenciario que fue promulgado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en el 2013.

Así, el marco normativo del Sistema de Rehabilitación Social se fue modificando y adaptando a los requerimientos de la Reforma de la política pública mencionada y en concordancia con la Constitución del 2008. Esta situación respalda en gran medida el sistema punitivo diseñado por el Estado a través de sus agencias estatales para transformar positivamente el Sistema de Rehabilitación Social.

El reto para el Estado consiste en garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad (PPL) y que permita una rehabilitación e inclusión social real, ante una problemática compleja, determinada por la actuación de la cartera del Estado encargada de la formulación y ejecución de la política pública de Rehabilitación Social, cuya misión es:

Velar por el acceso a una justicia oportuna, independiente y de calidad, promover la paz social, la plena vigencia de los Derechos Humanos, el ejercicio de cultos y su regulación, mejorar la rehabilitación y su reinserción social en las personas adultas privadas de libertad y el desarrollo integral en adolescentes en conflicto con la ley penal, mediante normas, políticas, programas, proyectos y actividades coordinadas con las instituciones relacionadas ” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos,2015).

#### **2.4.1 Regulación normativa de sustancias estupefacientes en el Ecuador**

El 01 de octubre de 2015, la Asamblea Nacional aprueba con 92 votos afirmativos la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, misma que contienen políticas públicas para reducir el impacto en la salud pública y problemas sociales derivados del consumo problemático de sustancias psicotrópicas ilegales (Asamblea Nacional, 2015).

Esta Ley, contiene 43 artículos, 9 disposiciones generales, 17 transitorias, 3 reformativas, 4 derogatorias y 1 disposición final en la que se establece que la Ley entraría en vigencia después de 90 días a partir de su publicación en el Registro Oficial.

El Estado deberá prestar servicios de diagnóstico, tratamiento y rehabilitación a consumidores ocasionales, habituales y problemáticos de drogas, involucrado a los campos de la salud, educativo, laboral, comunitario-familiar, recreativo, deportiva, cultural, comunicacional y de información (Asamblea Nacional, 2015).

La Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización fue publicada en el Registro Oficial N°615 del 26 de octubre de 2015.

## **2.5 Políticas públicas en el marco del microtráfico de drogas y sus resultados: (2008-2015)**

Ecuador a partir del surgimiento de la problemática del narcotráfico se alineó con Estados Unidos en la lucha por su erradicación. Según Coba (2010), el presidente ecuatoriano León Febres Cordero durante su mandato (1984-1988), y de acuerdo a los propósitos determinados desde Estados Unidos, en el marco de la guerra emprendida al narcotráfico por el presidente Reagan, adopta una “posición similar, declarando el tráfico ilegal de estupefacientes “enemigo del Estado” (Coba, 2010:7).

La legislación de drogas ilegales a nivel internacional, marcó, sin duda alguna, el comportamiento de la normativa a nivel nacional. La globalización del mercado y la geopolítica del consumo (Bagley, 2003) fueron determinantes para que las acciones emprendidas por los Estados se enmarquen en una homogenización del control tanto de la venta como del consumo de sustancias estupefacientes a nivel mundial (Pontón y Rivera, 2013).

Además del acondicionamiento de la normativa a nivel nacional con el objeto de penalizar con el máximo rigor de la ley (Ley 108) a quienes participen de alguna actividad relacionada con el narcotráfico. En la guerra contra el narcotráfico las “tecnologías de gobierno y discursos neoliberales atraviesan la relación entre el Estado y mujeres relacionadas con el comercio ilegal de sustancias prohibidas” (Coba, 2010:4).

Es importante revisar los efectos de la Ley 108, vigente hasta el 9 de agosto de 2014, actualmente con la promulgación del Código Orgánico Integral Penal, la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) fue derogada parcialmente.

Su efectividad medida en forma directamente proporcional con el número de detenidos por drogas en las cárceles del país.

Según Paladines (2013) en Ecuador, la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1990 (Ley 108) era un “cúmulo de legislaciones anteriores” (Paladines, 2013: 156); esta ley fue el principal recurso legal del país en su guerra contra las drogas. Se evidencia que desde 1916 con la Ley de Control del Opio, el Ecuador generó unas

legislaciones antidrogas acomodadas a los requerimientos de la guerra emprendida desde Estados Unidos con el narcotráfico (véase a Paladines coord, 2013).

La “indefensión” una marcada situación de quienes enfrentaban cargos por delitos relacionados con drogas. Los defensores privados en su mayoría de casos discriminados y estigmatizados profesionalmente, temerosos de patrocinar a un detenido por drogas y arriesgar así su carrera profesional. Este temor fruto de la presunción que el dinero recibido por defensa de un acusado por drogas es proveniente del narcotráfico, lo cual les imposibilitaba asumir cargos de la Función Judicial como el aspirar a ser Juez (Espinoza, 2013).

Todos los acusados por delitos de drogas debían cumplir con una pena mínima que podía variar entre los 10 a los 12 años de reclusión, sin distinción si se trataba de un microtraficante que portaba marihuana en pequeñas cantidades o si se atrapaba a un traficante de heroína en grandes cantidades. Su destino la reclusión en la mayoría de los casos sin derecho a fianza, además violentando su derecho a la presunción de inocencia.

En el caso de los adictos a sustancias estupefacientes, ningún tratamiento médico proporcionado por el Estado, encarcelados y cosificados como lo expresó Honnet (2007) la “cosificación de la especie humana” (Honnet, 2007: 93-94).

Los enfermos consumidores [es] de sustancias estupefacientes durante el encierro penitenciario al igual que los grandes traficantes, violadores, asesinos debía cumplir la pena mínima del encierro penitenciario y por tanto la venta y consumo de drogas en los centros penitenciarios del país era frecuente, generando economías paralelas de venta y distribución de sustancias estupefacientes al interior de las cárceles y el manejo desde las cárceles del país del negocio de las drogas ilegales.

La desproporcionalidad de las penas producto de la guerra con el narcotráfico, incrementó en forma desmedida la población carcelaria del país. Según datos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social del 2005, durante el período comprendido entre el 2002 al 2004, se registró un incremento de la población carcelaria del 4,16%. El resultado, graves problemas de hacinamiento, la carencia de infraestructura y servicios que torne digna la vida de quienes se encontraban internos en las cárceles del país y una violación sistemática de los

derechos humanos y las garantías constitucionales; en un Estado garantista de Derechos y Justicia. Es decir, una situación caótica del Sistema Penitenciario Ecuatoriano que marcó un periodo en el que las economías de subsistencia paralelas en las cárceles del país y el traslado de los modus vivendi de las calles a los centros de privación de la libertad alcanzaron su clímax.

### **2.5.1 Indulto Penitenciario por tráfico menor de drogas en Ecuador 2008**

Ante la crisis del Sistema de Rehabilitación Social, la Asamblea Nacional el 3 de abril de 2008, aprueba por unanimidad el proyecto de resolución presentado por la Asambleísta Roxana Alvarado denominado “Informe sobre Sistema de Rehabilitación Social”.

Los delitos relacionados con el narcotráfico y narcomenudeo incrementaron en gran medida el número de PPL en los Centros de Rehabilitación Social del país. Hasta el 2006, según datos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, publicados por Pontón (2006) en la investigación “Mujeres que cruzaron la línea: Vida cotidiana en el encierro”, el 78% de mujeres encarceladas en “Quito estaban presas por delitos relacionados con drogas, en Guayaquil el porcentaje era aún más alarmante 80,86%” (Pontón Cevallos, 2006:12). Los lazos afectivos la causa más común para el cometimiento de los delitos de las mujeres relacionados con drogas, según Lagarde citada por Pontón (2006), “su relación conyugal, filial, o materna con los hombres está en la base de la transgresión”.

Con respecto Número de PPL por narcotráfico y microtráfico en el 2008 se llevó acabo el Censo Social y Demográfico Penitenciario en Centros de Rehabilitación Social del Ecuador, que investigó a las Personas Privada de la Libertad (PPL) con o sin sentencia. Para ese año, el número de Centros de Privación de la Libertad, considerados para el estudio y distribuidos a nivel del país fueron los siguientes:

**Tabla N°1. Centros de privación de la libertad considerados para el Censo Social y Demográfico Penitenciario en Ecuador año 2008**

<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>NÚMERO</b>
Centros de Rehabilitación Social	33
Centros de Detención Provisional	3
Casa de Confianza	4
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>

Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2012.

Los resultados del estudio, revelaron que la constante de privación de la libertad tenía que ver con delitos relacionados con el narcotráfico y narcomenudeo o microtráfico de drogas ilegales. Del análisis de datos se desprende que la “mayoría de personas se encuentran privadas de su libertad por delitos sancionados por la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) (33,3%) seguido por acusadas contra la propiedad (29,8%), delitos contra las personas (15,6%) y delitos sexuales (10,4%)” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2012).

Para el 2014, la población total penitenciaria por delitos relacionados a la Ley de Sustancia Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) fue de 4.373 PPL a nivel nacional bajo el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. La provincia que registra mayor número de PPL detenidos por este delito es Guayas con 1.761, luego está Cotopaxi con 827, Santo Domingo de los Tsáchilas con 201 PPL; la provincia de Pichincha registra tan solo 195 PPL por este delito.

**Tabla N<sup>a</sup> 2. Población penitenciaria por delitos relacionado a la Ley de Sustancias Estupefaciente y Psicotrópicas, año 2014**

Provincia	Tenencia y Posesión de Sustancias estupefacientes y Psicotrópicas		Transporte de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas		Oferta, corretaje, comercialización intermediación de drogas		Tráfico Ilícito de sustancias estupefacientes y Psicotrópicas		Total General
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Azuay	38	24	2	0	0	0	1	1	66
Bolívar	4								4
Cañar	12						2		14
Carchi	21	3	152	14			39	12	241
Chimborazo	19	6					6		31
Cotopaxi	445	246	7	1	2	6	97	23	827
El Oro	36	10					13	2	61
Esmeraldas	130	27	44	5	1	3	51	11	272
Guayas	1093	227	11	3	13	1	371	42	1761
Imbabura	79	13	5	3	3	4	10	5	122
Loja	71	11	15		1		15		113
Los Ríos	65	10					4		79
Manabí	121	12	2		1		22		158
Morona Santiago	5	1	1				1		8
Napo	38	10	3				2	1	54
Pastaza	0						2	1	3
Pichincha	137	15					43		195
Santo Domingo de los Tsáchilas	159		2				40		201
Sucumbíos	65		18		2		3		88
Tungurahua	68						7		75
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2606</b>	<b>615</b>	<b>262</b>	<b>26</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>729</b>	<b>98</b>	<b>4373</b>

Fuente: Dirección de indicadores de Justicia, Derechos Humanos y Estadísticas, diciembre 2014.

En total a nivel nacional para el 2014, por delitos relacionados con drogas existen 4.373 personas privadas de la libertad; 3620 PPL hombres (83%) y 753 PPL mujeres (17%).

Cabe señalar que en el año 2014 se llevó acabo el traslado de las PPL a los diferentes Centros de Rehabilitación Social a nivel nacional, situación que cambió la distribución

geográfica de los PPL. Resulta por demás revelador que el número de mujeres PPL **por tenencia y posesión de sustancias estupefacientes y psicotrópicas** fue de tan solo el 19,09%, con relación al número de hombres privados de la libertad por ese delito que representó el 80,90% de un total de 3.221 PPL a nivel nacional (2.606 hombres y 615 mujeres).

Esta baja ostensible en el número de mujeres y hombres privados de la libertad por delitos relacionados con sustancias estupefacientes, es posible se deba a la entrada en vigencia de las tablas umbral que distinguen los tipos de tráfico además del Código Orgánico Integral Penal (Art. 220), vigente desde el 2014, instrumento legal que marcó un avance catalogado como progresista en la aplicación de la justicia en el país.

Por oferta, corretaje, comercialización intermediación de drogas ocurre algo similar, de un total de 37 PPL a nivel nacional por el cometimiento de este delito, el 62% son hombres y el 37 % son mujeres.

### **Número de beneficiarios del Indulto penitenciario**

Según datos oficiales del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2010), el número de beneficiarios total del indulto penitenciario <sup>24</sup>(2008,2009 y 2010) entre hombres y mujeres fueron 2.109.

**TABLA 3. Indulto por Narcotráfico decreto –año 2008**

<b>Centros de Privación de la Libertad</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TOTAL</b>
Alausí	2	0	0	2
Ambato	11	0	0	11
Archidona	69	0	0	69
Azogues	10	0	0	10
Babahoyo	25	0	0	25

<sup>24</sup> En julio de 2008, este tipo de delitos fue motivo de un indulto otorgado por el Estado a las personas detenidas con una cantidad de drogas ilegales de hasta 2.000 gramos. “En aquel momento las personas aspirantes al indulto fueron 2.614 (14,5%) personas de una población penitenciaria nacional de 18.022”.<sup>2</sup> Se trata de un indulto que puede considerarse exitoso y ejemplar, en la medida en que la gran mayoría de las personas indultadas no reincidió (Aguirre, 2012).

Bahía de Caraquez	25	0	0	25
Cañar	12	0	0	12
Cuenca Mujeres	65	2	0	67
Cuenca Varones	64	1	0	65
Esmeraldas Mujeres	16	0	0	16
Esmeraldas Varones	17	1	0	18
Guaranda	8	0	0	8
Guayaquil CDP				
Guayaquil Centro de Confianza				
Guayaquil Mujeres	70	1	0	71
Guayaquil Varones	72	3	1	76
Ibarra	102	0	0	102
Jipijapa	39	0	0	39
Latacunga	35	0	0	35
Loja	100	0	0	100
Macas	8	0	0	8
Machala	90	0	0	90
Portoviejo CDP				
Portoviejo El Rodeo	107	0	0	107
Portoviejo Mujeres	19	0	0	19
Quevedo	128	0	0	128
Quito CDP 1				
Quito Centro de Confianza 1	83	4	0	87
Quito Centro de Confianza 2	78	0	0	78
Quito Mujeres	160	0	0	160
Quito V1	248	4	0	252
Quito V2	27	0	0	27
Quito V3	91	5	0	96
Quito V4	2	0	0	2
Riobamba	67	0	0	67
Santo Domingo	42	0	0	42
Tulcán	183	0	0	183
Vinces	10	0	0	10
Zaruma	2	0	0	2
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2087</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>2109</b>

**Fuente:** Dirección Nacional de Rehabilitación Social, 2012.

**Elaboración:** Dirección de Indicadores de Justicia, Derechos Humanos y Estadísticas, fecha de corte diciembre de 2010.

## Aplicación del principio de favorabilidad o ley posterior “más benigna” en Ecuador

A partir de la aplicación del Código Orgánico Integral Penal, el 10 de agosto de 2014, se registró un avance progresista en el tema de la política de drogas del Ecuador. Según Paladines (2015), fueron seis grandes pasos que se dieron y que permitieron “posicionar a la política de drogas en Ecuador como contrahegemónica”.

Indulto a las mulas del narcotráfico, la prohibición de criminalizar a los consumidores desde el Art. 364 de la nueva la Constitución, la no renovación del Puesto de Operaciones de Avanzada de los EE.UU. en Manta, la renuncia al ATPDEA, la construcción de umbrales (tablas) para no criminalizar el consumo de forma fáctica; y, la reducción de las penas a los pequeños traficantes en el COIP” (Paladines, 2015).

Los umbrales de los tipos de tráfico determinados en el COIP fueron los siguientes:

**Tabla 4. Umbrales que distinguen los tipos de tráfico en el COIP vigentes hasta agosto de 2015**

SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES								
Escala (gramos) Peso neto	Heroína		Pasta de base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima escala	>0	1	>0	50	>0	50	>0	300
Mediana escala	>1	5	>50	500	>50	2.000	>300	2.000
Alta escala	>5	10	>500	2.000	>2.000	5.000	>2.000	10.000
Gran escala	>20		>2.000		>5.000		>10.000	

Fuente: Resolución N°002 CONSEP CD-2014.

Elaborado por: Autora, 2016

**Tabla 5. Umbrales que distinguen los tipos de tráfico en el COIP vigentes hasta agosto de 2015**

<b>SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS</b>						
<b>Escala (gramos) Peso neto</b>	<b>Anfetaminas</b>		<b>Metilendioxifenetilamina (MDA)</b>		<b>Éxtasis (MDMA)</b>	
	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
<b>Mínima escala</b>	>0	2,5	>0	2,5	>0	2,5
<b>Mediana escala</b>	>2,5	5,0	>2,5	5,0	>2,5	5,0
<b>Alta escala</b>	>5,0	12,5	>5,0	12,5	>5,0	12,5
<b>Gran escala</b>	>12,5		>12,5		>12,5	

Fuente: Resolución N°002 CONSEP CD-2014.

Elaborado por: Autora, 2016

El Art.220 del COIP que trata sobre “Tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización”, marca precedente ya que elimina la pena privativa de la libertad indiscriminadamente a través de la implementación de escalas para el castigo para el microtráfico, situación beneficiosa para quienes perdieron su libertad por mínima y mediana escala pues permitió una suspensión condicional de la pena.

Al respecto a nivel nacional 2.148 personas fueron liberadas según datos de la Defensoría Pública del Ecuador corte septiembre de 2015, debido a que muchas personas se vieron beneficiadas por l entrada en vigencia del art. 220 del COIP y las tablas del COSEP. Los datos en mención se visualizan en la siguiente tabla:

**Tabla 6. Personas liberadas a partir de la reforma de drogas**

<b>Tipo de Tráfico</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
Mínima Escala	720	204
Mediana Escala	758	230
Alta Escala	179	31
Gran Escala	20	6
<b>Total</b>	<b>1677</b>	<b>471</b>

Fuente: Defensoría Pública del Ecuador, 2015.

El sábado 5 de septiembre de 2015 durante la el Enlace Ciudadano N°440, declaraciones del presidente Rafael Correa al respecto del microtráfico de drogas y el incremento de consumo de drogas por parte de la juventud del país, provocó una reforma en los literales a y b del numeral 1 del artículo 220 del COIP, con el objeto de que la mínima escala de tráfico sea penada con uno a tres años de cárcel, y la mediana escala con tres a cinco años de cárcel, con lo cual se lograría también implementar la prisión preventiva para el denominado microtráfico.

Las Tablas del CONSEP quedaron derogadas (ver tabla 4.), entrando en vigencia desde septiembre de 2015, nuevas tablas umbrales que distinguen los tipos de tráfico que se detallan a continuación:

**Tabla 7. Nuevos umbrales que distinguen los tipos de tráfico CONSEP-  
septiembre de 2015**

<b>SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES</b>								
<b>Escala (gramos)</b>	<b>Heroína</b>		<b>Pasta base de cocaína</b>		<b>Clorhidrato de cocaína</b>		<b>Marihuana</b>	
	<b>Mínima</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínima</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
<b>Mínima</b>	0	0,1	0	2	0	1	0	20
<b>Mediana</b>	0,1	0,2	2	50	1	50	20	300
<b>Alta</b>	0,2	20	50	2.000	50	5.000	300	10.000

<b>Gran escala</b>	20 en adelante		2.000 en adelante		5.000 en adelante		10.000 en adelante	
--------------------	----------------	--	-------------------	--	-------------------	--	--------------------	--

Fuente: CONSEP, 2015

**Tabla 8. Nuevos umbrales que distinguen los tipos de tráfico CONSEP-septiembre de 2015**

<b>SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS</b>						
<b>Escala (gramos) Peso neto</b>	<b>Anfetaminas</b>		<b>Metilendioxifenetilamina (MDA)</b>		<b>Éxtasis (MDMA)</b>	
	<b>Mínima</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínima</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máxima</b>
<b>Mínima</b>	0	0,090	0	0,090	0	0,090
<b>Mediana</b>	0,090	2,5	0,090	2,5	0	2,5
<b>Alta</b>	2,5	12,5	2,5	12,5	2,5	12,5
<b>Gran escala</b>	12,5 en adelante		12,5 en adelante		12,5 en adelante	

Fuente: CONSEP, 2015

Como se visualiza el en caso de la Heroína o H como se la conoce en las calles basta comparar las tablas umbral que distinguía los tipos de tráfico. En las vigentes hasta agosto de 2015, la escala mínima en gramos, peso neto permitía portar para consumo de 0 a 1 gramos, mientras que en las nuevas tablas el umbral, la escala en gramos de H permite un mínimo de 0 a 0,099 gramos. Esta situación denota una menor tolerancia con el delito de microtráfico de drogas ilegales en el país, y un recrudecimiento de las penas relacionadas con esa causa. El tema por demás polémico generó una serie de reacciones en especial de organismos como la Defensoría Pública del Ecuador que por muchos años junto a otras organizaciones del sector justicia han declarado que la desproporcionalidad de las penas por delitos de tráfico y microtráfico de drogas ilegales, abarrotaron las cárceles del país sin

distinción entre hombres o mujeres. Siendo las mujeres las más vulnerables, situación comprobada mediante estudios como los de Pontón (2006), sobre la situación carcelaria antes de la entrada en vigencia del COIP (2015) pues a nivel de Guayaquil el 80, 86% de mujeres presas o estaban por delitos relacionados con drogas, de igual forma en Quito cuya cifra ascendió al 78% para el año 2006.

Según Ernesto Granizo Pazmiño, Defensor Público Nacional, “atacar la droga por el lado legal es ineficaz” (El Comercio, 2015). Esto representaría un retroceso en las conquistas sobre la no judicialización de todos los casos sobre drogas.

## **2.6 Conclusiones**

El Estado ecuatoriano a lo largo de su historia, tuvo que recurrir a una serie de acomodos y acondicionamientos de toda índole para poder castigar con el encierro a los indeseables a los que delinquían; confinándolos en instalaciones que no cumplían con los mínimos requerimientos para garantizar calidad de vida a las internas e internos. El resultado evidente una serie de violaciones a los derechos humanos.

Los problemas que enfrentó y enfrenta el Ecuador para mantener el orden social, llegaron a su clímax en el año 2010, tras la declaratoria de emergencia sectorial por parte del Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en diez Centros de Rehabilitación Social (CRS) nueve Centros de Detención Provisional (CDP) y 5 Centros de Internamiento de Adolescentes Infractores (CAI) ubicados en todo el país (El Universo, 2010). Esta declaratoria surge tras el incremento desmedido de personas privadas de la libertad (PPL), involucradas con el tráfico y microtráfico de sustancias estupefacientes ocasionado en gran medida por la aplicación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) vigente en la actualidad en un 20%.

La desproporcionalidad de la pena por delitos de drogas, se reflejó a nivel social en el incremento de personas privadas de la libertad durante ese período (Crow, 2001; Pontón y Torres, 2007; Coba, 2010 y João Pedro Pádua, 2013; Paladines, 2013; Pérez; 2013). Para

Pontón y Torres (2007), esto refleja una “fuerte tendencia del Ecuador por sancionar los delitos con prisión” (Pontón y Torres, 2007:58).

Las mujeres por diversos motivos fueron quienes abarrotaron las cárceles por delitos relacionados con drogas, así el 78% de mujeres encarceladas en “Quito estaban presas por delitos relacionados con drogas, en Guayaquil el porcentaje era aún más alarmante 80,86%” (Pontón Cevallos, 2006:12).

Cabe señalar que en el año 2014 se llevó acabo el traslado de las PPL a los diferentes Centros de Rehabilitación Social a nivel nacional, situación que cambió la distribución geográfica de los PPL. Resulta por demás revelador que el número de mujeres PPL por tenencia y posesión de sustancias estupefacientes y psicotrópicas fue de tan solo el 19,09%, con relación al número de hombres privados de la libertad por ese delito que representó el 80,90% de un total de 3.221 PPL a nivel nacional (2.606 hombres y 615 mujeres).

Esta baja ostensible en el número de mujeres y hombres privados de la libertad por delitos relacionados con sustancias estupefacientes, es posible se deba a la entrada en vigencia de las tablas umbral que distinguen los tipos de tráfico además del Código Orgánico Integral Penal (Art. 220), vigente desde el 2014, instrumento legal que marcó un avance catalogado como progresista en la aplicación de la justicia en el país.

La legislación de drogas a nivel nacional fue derogada en el 2014, tras varios debates en la Asamblea Nacional se sanciona el Código Orgánico Integral Penal (COIP), instrumento legal que aglutina a toda la legislación anterior existente en el país sobre drogas, generando reacciones opuestas en los sectores de la sociedad y en especial en los grupos abolicionistas carcelarios a nivel nacional. Este código orgánico posibilitó una serie de cambios en la política pública desde las instituciones del sistema judicial para enfrentar los delitos relacionados con drogas, así el Consejo Nacional para el Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) crea las tablas para la clasificación del género y peso de las sustancias sujetas a fiscalización.

Las declaraciones emitidas durante el Enlace Ciudadano N°440, por el presidente Rafael Correa al respecto del microtráfico de drogas, rompió con la coherencia de la política

de drogas en Ecuador, derogando las tablas emitidas por el CONSEP y una reforma en los literales a y b del numeral 1 del artículo 220 del COIP, con el objeto de que la mínima escala de tráfico sea penada con uno a tres años de cárcel, y la mediana escala con tres a cinco años de cárcel, con lo cual se lograría también implementar la prisión preventiva para el denominado microtráfico. Con esto se experimentaría un retroceso en la política de drogas catalogada como contrahegemónica por organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos en su informe “Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas” (OEA, 2015: 37-38).

A partir de la declaración de emergencia penitenciaria y el cierre de los centros de privación de la libertad en el país, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos dentro del ciclo de la política pública (formulación e implementación) invierten ingentes recursos para la aplicación del nuevo modelo de Gestión Penitenciaria al 2014. Una de las acciones fue la construcción de nuevos centros de rehabilitación social con una inversión para ese año de 25.938.196,20 USD. Las mujeres privadas de la libertad que cumplen condena en el nuevo Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi, y de las que se encuentran en la Casa de Confianza Nro.1 ubicada en Chillogallo, desde su traslado de la antigua Cárcel de El Inca, enfrentan la aplicación de la política pública en mención y sus efectos colaterales.

A pesar de los ingentes recursos invertidos en obra civil para solucionar el problema del hacinamiento los protocolos de vida y de salida determinados en el Modelo de Gestión Penitenciaria, aún no se ha logrado extender totalmente en las mujeres privadas de la libertad en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi, los beneficios de dicho sistema.

Es meritorio agregar que al ser una dinámica constante el ingreso y salida de los diferentes Centros de Rehabilitación Social tanto de mujeres como de hombres, las estadísticas pueden variar según las fechas de corte y que a nivel nacional existe una carencia de datos oficiales con respecto a mujeres privadas de la libertad por microtráfico únicamente ya que se cataloga a la problemática como delitos relacionados a la Ley de Sustancias Estupefaciente y Psicotrópicas. Tanto el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos como CONSEP, Consejo de la Judicatura y Defensoría Pública carecen de cifras cruzadas

entre instituciones que permitan identificar el número real de PPL por el delito de microtráfico.

## CAPÍTULO III

### 3. ESTADO DE SHOCK Y LA POST LIBERTAD

A lo largo de este capítulo se demostrará si la reforma del Sistema de Rehabilitación Social emprendida desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) a través del Modelo de Gestión Penitenciaria, permite a las mujeres privadas de la libertad mediante sentencia ejecutoriada por el delito de microtráfico de drogas y que se encuentran por recobrar su libertad, insertarse en la sociedad. Es decir, la efectividad de la aplicación de la política pública de rehabilitación social en su etapa post penitenciaria con sus reformas y el cumplimiento de su misión, la “rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad mediante la educación, el arte, cultura física, actividades laborales, crecimiento personal, construcción de un plan de vida, seguridad penitenciaria y la aplicación del sistema progresivo” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013:10).

En primer lugar, se analiza el Modelo de Gestión penitenciaria desde su diseño, elaboración y contenidos, ya que este instrumento de gestión pública es la columna vertebral o brújula que guía el accionar del proceso resocializador del Estado en su política post penitenciaria, aplicado en las personas privadas de la libertad que están por salir e incluirse en la sociedad. En ese contexto, se aplicaron tres entrevistas semiestructuradas: a un funcionario de Nivel Jerárquico Superior (NSJ1), a un servidor público encargado de la política pública laboral y a una servidora pública del Ministerio de Salud Pública encargada del área de Psicología. Cabe señalar que el MJDHC, tiene como política que todas las entrevistas e investigaciones deben pasar por la aprobación de las autoridades competentes en las diferentes áreas y una revisión previa de los contenidos de las entrevistas por un servidor público del área de educación del MJDHC.

Es preciso determinar que tanto hombres como las mujeres privadas de la libertad deben ser “resocializados” bajo el mismo instrumento de gestión pública, pero al enfocarse esta tesis en las mujeres privadas de la libertad se indagó únicamente en ellas.

Con el objeto de conocer desde las mujeres su opinión sobre la ejecución del Modelo de Gestión Penitenciaria y las posibilidades que éste brinda a sus vidas para incluirse en la

sociedad una vez recobrada su libertad , se aplicaron entrevistas estructuradas a seis mujeres privadas de la libertad que están cumpliendo actualmente condena por microtráfico de drogas ilegales en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi sobre la aplicación del Modelo de Gestión Penitenciaria y todavía no pueden acogerse a los beneficios del régimen semiabierto o abierto.

Adicionalmente y como cuestión central de esta investigación se indagó sobre la efectividad del Modelo de Gestión Penitenciaria en su fin último el logro de la rehabilitación social, al realizar entrevistas estructuradas a cuatro mujeres que se encuentran por recobrar su libertad, es decir, aquellas que están al amparo del régimen semiabierto o abierto en la Casa de Confianza Nro.1- Chillogallo, es decir, aquellas que en cuestión de semanas o meses dejarán dicho centro para incluirse en la sociedad.

Se obtuvo como resultado, desde la aplicación del mencionado instrumento de gestión las experiencias vividas por estas mujeres privadas de la libertad durante la aplicación del sistema progresivo: plan de vida y plan de salida y reinserción social del Modelo de Gestión Penitenciaria desde su visión, y desde el Estado, y con ello conocer si se cumplió la hipótesis que atañe esta investigación que supone que la política pública de rehabilitación social post penitenciaria ejecutada por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, no permite una inclusión social eficaz de las mujeres que cumplieron condena por el delito de microtráfico de sustancias estupefacientes ilegales, debido a la incipiente implementación de las etapas del sistema progresivo establecido en el nuevo modelo de gestión penitenciaria.

Finalmente se establecieron las conclusiones del capítulo y las de la tesis en general, además de recomendaciones generales.

### **3.1 Modelo de Gestión Penitenciaria eje central de la política pública de Rehabilitación Social**

El modelo de Gestión Penitenciaria es un instrumento de gestión pública diseñado por el equipo técnico de la Comisión de Reforma Penitenciaria del Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) publicado oficialmente en el 2013, por esta cartera de Estado.

Este instrumento de gestión basa su accionar en protocolos destinados a regular las vidas de las y los PPL y generar un estándar en el tratamiento de la rehabilitación social.

El Modelo de Gestión Penitenciaria como modelo organizador permiten a los niveles decisores tener un mayor control sobre la implementación de las políticas públicas de Rehabilitación Social aplicadas sin distinción de género.

Su estructura es sistemática y planificada como cadena de eventos, con el objeto de obtener un producto que en este caso son las “mujeres rehabilitadas” listas para incluirse en la sociedad. La cuestión es que tan maleables son los seres humanos provenientes de distintas historias de vida y condiciones sociales como para ser sometidos a un engranaje diseñado para obtener los resultados que el Estado espera.

Es un sistema progresivo-regresivo, en el que se trata y evalúa en forma individualizada en base a la observación y gravedad del delito por el cual debe pagar condena las y los PPL y en base a esta valoración son ubicados en mínima, mediana y máxima seguridad. Esta clasificación determina el monto permitido para su economato, visitas y acceso a beneficios al interior de los centros de rehabilitación social. Es progresivo porque puede pasar un PPL de máxima seguridad a mínima y regresivo ya que puede ocurrir lo contrario (García, 2016).

Así se emprende la estructuración de la política pública de Rehabilitación Social, con actores del entramado social pugando en una “arena de conflictos” (Oszlak, 1984:2) un tipo de gestión pública que no se compadecía con los fines de la rehabilitación social.

En el 2013, con la publicación del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, establece como objetivo 6 “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos” en específico la meta 6.4 “Reducir al 40% el hacinamiento en los centros de privación de libertad”; por lo tanto, se orienta la inversión pública al cumplimiento de dicho objetivo por parte del MJDHC.

Es fundamental contextualizar las acciones emprendidas desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en el marco de la implementación paulatina del Modelo de Gestión Penitenciaria desde abril del 2012, instrumento de gestión que posibilitó las reformas en la política pública de Rehabilitación social vigente en el Ecuador. En el caso de las mujeres privadas de la libertad, la aplicación del modelo de gestión penitenciaria, propició

un cambio radical en su forma de vida en el encierro y las formas de resistencia para enfrentar ese encierro.

En 2015 según datos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2015) 25.341 personas privadas de la libertad, 1.626 son mujeres que están en los Centros de Rehabilitación Social (CRS), en los Centros de Detención Provisional (CDP) en donde se encuentran las personas que cometen contravenciones-, y en las Casas de Confianza, donde permanecen las internas que están próximas a recuperar su libertad. En total son 27 centros distribuidos en el país. De la población femenina señala, 275 son extranjeras (El Telégrafo, 2015).

El 01 de septiembre de 2014; 662 mujeres privadas de la libertad sentenciadas y procesadas con excepción de madres con niños y mujeres embarazadas, fueron trasladadas en cinco buses hasta el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte de la Provincia de Cotopaxi (Ecuavisa, 2014).

Desde entonces su modus vivendi cambió radicalmente. Al arribo al centro en mención según entrevista realizada a un servidor público de nivel jerárquico superior del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos:

Servidor Público (NJS1): Todo cambio cuesta y más la implementación de un Modelo de Gestión Penitenciaria nuevo, trae evidentemente sus costos. Las internas lo están experimentando, pero es el costo del que te hablé, el bienestar de los muchos por el de unas cuantas acostumbradas a gozar de prebendas (Entrevista Servidor público, mayo de 2015).

Se trata de regular su convivencia, eliminar privilegios de ciertos grupos y dotar de la asistencia del Estado en forma equitativa a todos los privados de la libertad. Resulta sumamente interesante como las decisiones tomadas desde una cartera del Estado, para solucionar una cuestión problematizada de la sociedad, puede cambiar de un tajo las vidas de las personas, sus rutinas, sus anhelos, al inscribir esa decisión en la agenda gubernamental y destinar los fondos necesarios para pasar de una idea a realidades en los hechos.

Además, como desde el discurso del Estado se busca a toda costa justificar esa inversión en particular, lo contrario desde algunas organizaciones sociales: el Comité de Familiares, amigas y amigos de gente en prisión, que acusan al Modelo de Gestión Penitenciaria de propiciar la desunión familiar, la pérdida de autonomía, no tomar en cuenta la opinión de las personas que sufren su rigor en las decisiones que afectan la ejecución del Modelo de Gestión Penitenciaria a pesar de ser un instrumento de control total de sus vidas.

De modelo esquemático se puede decir que, más allá de los principios, el nuevo modelo implica la diferenciación total de la vida adentro y afuera, la pérdida de posibilidades de autogestión, de autonomía, de vivir como adulto (García, 2016:3).

Un servidor público de nivel jerárquico superior (Servidor Público NSJ1) parte del equipo técnico de la Comisión de Reforma Penitenciaria que intervino en la identificación del problema, formulación de la alternativa de solución e implementación de las diferentes etapas del ciclo de la política pública del Modelo de Gestión Penitenciaria, comentó su experiencia en el bregar público de Reforma del Sistema Penitenciario, al respecto:

Servidor público (NSJ1): A finales del 2010 e inicio del 2011 se creó la Comisión de Reforma Penitenciaria, básicamente era identificar técnicos del Ministerio de Justicia que tenga conocimiento, expertis en el tema. Entonces el tema es que se conformó una Comisión y esta Comisión técnica que básicamente va a elaborar incluir, hacer investigación, organizar y mirar los documentos básicamente de Naciones Unidas, ver que está pasando en países de la región como: Costa Rica, República Dominicana, Argentina, Chile, Colombia, ver también hacia afuera hacia los países fuera de la región como es España, Francia, Italia, Inglaterra; es decir, a tener una visión de lo que es el contexto de privación de la libertad y básicamente el Modelo de Gestión se fundamenta en un modelo de las Naciones Unidas, garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y elaborar el concepto general e ir aterrizando procedimientos. (Entrevista Servidor público, mayo de 2015).

El Modelo de Gestión Penitenciaria creado desde el MJDHC, nace como una alternativa de solución a la grave crisis que el sistema penitenciario atravesó durante décadas.

A su vez, el MJDHC sincera su estructura organizacional y emprende un proceso de fortalecimiento institucional con el objeto de solucionar el grave problema de hacinamiento que existía en los Centros de Privación de la libertad del país, cuestión que lesionaba los derechos humanos de las PPL.

Al respecto del nacimiento del Modelo de Gestión Penitenciaria:

Autora: ¿Cómo nace el Modelo de Gestión Penitenciaria?

Servidor público (NSJ1): “Quizás poner un antecedente antes de la creación del Ministerio de Justicia, Derechos humanos y Cultos, bueno creo que esto es sabido y es conocido a nivel nacional y en la región que la política pública penitenciaria en el Ecuador, hasta ese entonces realmente era por decirlo menos caótica. Toda esa problemática a raíz de la creación del Ministerio de Justicia se comienza a analizar e identificar nudos críticos, se comienza a identificar que serían las soluciones. Es importante establecer que primero hubo un apoyo del gobierno esto es sumamente importante a través del Estado una vez construida la normativa constitucional de hecho hay tratados y convenios internacionales el principal es la intervención a las personas privadas de la libertad, los tratos crueles e

inhumanos de personas, bueno toda esa normativa a través de nuestro marco constitucional ya en el 51 establece los derechos personas privadas de la libertad y creo que digamos así es la plataforma fundamental. Luego habla en materia de rehabilitación social establece el 201 y 203 que lo tiene.

Entonces así en un paraguas general le digo para poder reformar el sistema penitenciario se tuvo que atacar desde la infraestructura penitenciaria, pero que la infraestructura no estaba concebida primero teníamos el penal y había posiblemente dos o tres centros que se adaptaron o construyeron como infraestructura penitenciaria pero que en su mayoría o eran espacios físicos escuelas, colegios, habitación de monjas, entonces así era como decir la tónica, el hacinamiento.

El primer pilar fue el dotar de nuevos espacios de habitabilidad para dignificar las personas privadas de la libertad y a la par el siguiente pilar era estructurar un documento procedimental que organice que regule la convivencia de las personas privadas de libertad para que el fin se cumpla. El fin de la ejecución de la pena sería reinsertar a la persona privada de la libertad (Entrevista Servidor público, mayo de 2015).

Este instrumento de gestión implica una “transformación en la conceptualización y operatividad del Sistema de Rehabilitación Social, significa organizar y ordenar el estilo de vida de las personas privadas de libertad, fundamentado en la normativa constitucional, legal y los principios éticos públicos” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014:5).

Servidor Público encargado política pública laboral: El Modelo de Gestión, fue aprobado el 20 de noviembre de 2013, en ese tiempo por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social y principalmente rige en los centros regionales entonces es un instrumento digámoslo así que regula, normaliza la convivencia y progresividad de las personas privadas de la libertad. Entonces ahí tenemos desde la observación de las personas privadas de la libertad, es decir, están concebidos los centros regionales para las personas con sentencia ejecutoriada. Primero pasan por un espacio de observación y su clasificación mínima, mediana y máxima seguridad, se estructura el plan de vida y finalmente cumplen la sentencia y pueden cada seis meses ser valoradas y pasar de máxima a media, de media a mínima depende mucho de su convivencia (Entrevista Servidor público encargado política pública laboral, mayo de 2015).

La normativa internacional que sustentó la construcción del mencionado instrumento de gestión pública y que es la base para los Sistemas de Rehabilitación Social fue : i.-Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de reclusos (1957), ii.- Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos (1990), iii.- Principio y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad de las Américas (2008), iv.- Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (2000); v.- Recomendación la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos relativa al acceso a derechos de las personas penalmente privadas de libertad en Iberoamérica (2010).

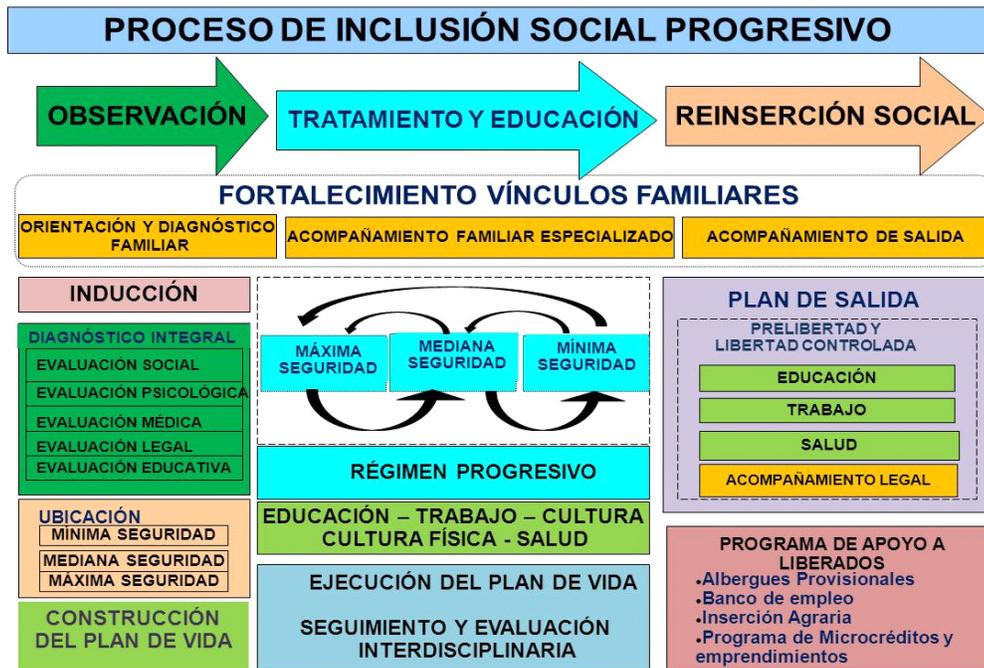
Además, la Constitución 2008, garantiza los derechos de las personas privadas de la libertad a través de los artículos: 51, 201, 202, 203 y 393. Así la misión del Modelo de Gestión Penitenciaria se alinea con la Constitución garantista de derechos y justicia:

Ofrecer un espacio multidisciplinario que contribuya a la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad mediante la educación, el arte, cultura física, actividades laborales, crecimiento personal, construcción de un plan de vida, seguridad penitenciaria y la aplicación del sistema progresivo en el marco del respeto a los derechos humanos y cumplimiento de sus obligaciones (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014:10).

Algunos de los principios que fundamentan el accionar del Modelo de Gestión Penitenciaria son: Principio de Titularidad de Derechos y Dignidad, Principio de Legalidad y Proporcionalidad, Principio de Normalidad, Principio de Individualización del Tratamiento, Cumplimiento de sentencia, indulto o amnistía, Convivencia no violenta, etc.

El siguiente flujograma, ilustra de manera clara el proceso de inclusión social progresivo, mismo que se presenta como sistémico, es decir que fue diseñado en forma integral para dar respuesta a los requerimientos básicos de la población penitenciaria beneficiaria.

## Ilustración 1: Flujograma Modelo de Gestión Penitenciaria



Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos para el cumplimiento del Modelo de gestión Penitenciaria, dispuso a nivel de los Centros de Privación Regional a nivel nacional el siguiente Organigrama de Funcionamiento, mismo que representó para dicha institución un cambio en la gestión institucional al ameritar la renovación de personal y la eliminación de mafias de carácter sindical que mantenían un control en las decisiones de las autoridades.

Servidor público (NSJ1): El Ministerio coge toda la complejidad, agarra la complejidad con poco equipo con toda la voluntad política, pero iniciándose, agarra toda una problemática, dentro de esta problemática están los servidores penitenciarios, servidores públicos que básicamente, literal eran personas que terminaban en el sistema penitenciario por casualidad, sin perfiles establecidos y sin vocación, entonces estaban amañados a mafias. Sobre todo, los agentes de seguridad penitenciarios -guías penitenciarios tenían una Federación de Guías Penitenciarios, la finalidad lo chévere sería que mejoren la calidad, las condiciones de vida y derechos de sus colegas o compañeros, pero más veían por sus intereses. Tenían voz y voto en el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, y había redes de corrupción (...) Se refundó el ministerio y había una credibilidad enorme de los PPL por el hecho de que hay un Estado que se está preocupando por ellos en las condiciones en las que están y que al mismo tiempo se emprendió un proceso de reingeniería lo que implicó un cambio de personal. En su momento se hizo compra de renuncias de buenos, malos, más o menos no tenga problema por decirlo así y a muchos los premiaron y se fueron (Entrevista Servidor público, 29 de mayo de 2015).

### 3.1.1 Sistema Progresivo

El modelo de Gestión Penitenciaria basa su accionar en un mecanismo denominado Sistema Progresivo que es:

Un mecanismo que consiste en un conjunto de etapas que permiten analizar, desarrollar y promover el avance de la rehabilitación social en la persona privada de libertad para reinsertarse en la sociedad. Se conforma desde tres ejes, el primero que implica el paso de una persona privada de libertad por la Etapa de Observación para la clasificación, ubicación en los pabellones de mínima, mediana y máxima seguridad, y elaboración del Plan de Vida. El segundo que es el Tratamiento a la persona privada de libertad mediante la planificación y ejecución de programas, proyectos y actividades educativas, culturales, de cultura física, y laborales. El tercero es la preparación de la persona privada de libertad hacia reinsertión social mediante el Plan de Salida (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014:23).

**Ilustración 2: Etapas del Sistema Progresivo**



Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015

Elaboración: Autora, 2015

Para dar cumplimiento al Sistema Progresivo, se desarrollan varios procesos dentro de Modelo de Gestión para conseguir el fin último de la Rehabilitación Social, la inclusión de las PPL a la sociedad. El siguiente flujo describe claramente los procesos del Sistema en mención y los pasos a los que se someten los PPL desde su ingreso a los centros regionales de privación de la libertad a nivel nacional, sin distinción de género.

### Ilustración 3: Flujograma del Sistema Progresivo



Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015

El Sistema Progresivo según la definición dada por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, da cuenta sobre el interés del Estado en establecer una política pública de Rehabilitación Social, que genere alternativas para una inclusión social de las personas privadas de la libertad a su salida utilizando como medio el Modelo de Gestión Penitenciaria.

Cimenta su funcionamiento en una adecuada inducción y diagnóstico en la etapa de observación, la clasificación de las personas privadas de libertad en los pabellones de mínima, mediana o máxima seguridad, la construcción de un plan de vida personalizado, la participación en actividades educativas, laborales, culturales, deportivas, de salud integral en horarios previamente establecidos que permitan la ocupación completa del tiempo (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014:5).

Según el procedimiento establecido en el Modelo de Gestión Penitenciaria, al ingreso los PPL son recibidos por el Área de Seguridad, quienes elaboran el primer libro de registros, la inspección de las PPL (Cacheo) a cargo de un agente de tratamiento penitenciario de su mismo sexo, para posteriormente pasar al Área Médica quienes a su vez llenan un formato establecido por el Ministerio de Salud que busca identificar las posibles patologías y riesgos de carácter médico al ingreso de los PPL.

Luego pasan al Área Jurídica para la verificación de documentos judiciales, la ficha de registro y dactiloscópica e ingreso al sistema informático, manteniendo el número inicial del expediente del PPL.

Posteriormente pasan a la Etapa de Observación que es la primera del Sistema Progresivo. Durante esta etapa se elabora en conjunto el plan de vida personalizado, y se ubica a las PPL de acuerdo a un sistema de premios y castigos según los parámetros de la tabla de ubicación de la población penitenciaria del Ecuador. Este mecanismo durante la Etapa de Observación que dura aproximadamente entre 15 a 30 días, permite ubicar a los PPL de acuerdo a una escala de seguridad según puntuación: mínima, mediana, máxima y máxima especial.

Para la valoración con respecto a la ubicación de los PPL en los pabellones de mínima, mediana, máxima seguridad, se consideran la tabla de ubicación población Penitenciaria del Ecuador que contiene los siguientes parámetros: edad, sentencia, nivel de afectación, antecedentes delictivos, grado de participación, perfil psicológico, nivel de afectación. El objetivo de la clasificación es desarrollar las capacidades de los PPL en búsqueda de una rehabilitación social integral que les permita la inserción social en la comunidad. Esta valoración para su ubicación es discutida y genera controversias a nivel de los PPL ya que muchos de ellos consideran que esa valoración se hace sin imparcialidad y muchas veces según la amistad de los PPL con los profesionales que los valoran. Al respecto, Anita, mujer joven sentenciada a tres años de cárcel y reincidente por tercera ocasión comentó sobre la tabla de ubicación de la población penitenciaria:

Anita: Es injusto que me hayan colocado en mediana seguridad, yo me comporto bien y siempre obedezco todo. Aquí se ven las caras y si le caes bien a los que clasifican estas al otro lado, sino te fregaste (Entrevista, abril de 2015).

Los micropoderes de las y los servidores públicos que tienen la función de clasificar la estancia de las PPL, mediante los parámetros descritos, reproducen las prácticas violentas que ocurrían antes de la aplicación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. Al respecto de la violencia Lagarde dice: “la violencia carcelaria es contenido reglamentado de la institucionalidad coercitiva y se desarrolla también en la interacción del cuerpo represivo y de custodia, es decir, de quienes tienen poder autoritario sobre las presas desvalidas ante el abuso” (Lagarde, 2005: 680).

### 3.1.2 Protocolos Plan de Vida

El Plan de vida es una etapa del sistema progresivo que permite a las PPL, fijarse metas durante su estancia en el CRS-SCN de la Provincia de Cotopaxi para su rehabilitación social. Además, se identifican las aptitudes, habilidades e intereses de las y los PPL con el objetivo de reforzarlos o desarrollarlos según sea el caso.

Es fundamental analizar esta etapa del sistema progresivo del Modelo de Gestión Penitenciaria, pues es durante esta fase que se identifican las fortalezas de las y los PPL para la inscripción en los diferentes talleres o actividades para la rehabilitación post penitenciaria exitosa.

A pesar del intento del Estado por regular esta instancia en la vida de las y los PPL, existen una serie de dificultades que aún ameritan un tratamiento especial como es el caso de las adicciones, pues, requieren un tratamiento especial si se quiere lograr una rehabilitación social integral.

En el protocolo plan de vida se consideran 4 dimensiones: i.-la decisión propia, ii.-responsabilidad social, recursos Yoicos,<sup>25</sup> motivación de logros. Para la construcción del Plan de Vida.

Consulté a las PPL entrevistadas (Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte de Cotopaxi), sobre si conocían sobre el plan de vida y esto fue lo que obtuve:

**Autora:** ¿Conoce usted o ha escuchado sobre el plan de vida que se planifica con cada mujer privada de la libertad al ingreso a los centros de privación de la libertad?

**Anita:** No la verdad se desconoce de eso. Cuando iniciaron con esto del traslado hicieron reuniones los del ministerio, pero de ahí no sabemos nada. Aquí falta personal, solo hay una doctora y la verdad recién me inscribí en el taller de costura, pero faltan materiales (Entrevista, noviembre de 2014).

**Carolina:** Desconozco señorita. Aquí solo las guías saben de eso (Entrevista, noviembre de 2014).

---

<sup>25</sup> Según el MJDHC se define a recursos Yoicos como maneras particulares de cada sujeto para hacer frente a las diversas situaciones que se presentan a lo largo de su vida. Abarca desde la afectividad, hasta las dimensiones cognitivas y conductuales. Estos recursos de cada persona estarían construyéndose constantemente en base a los estímulos externos e internos de cada sujeto, a lo largo de su vida (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013:72).

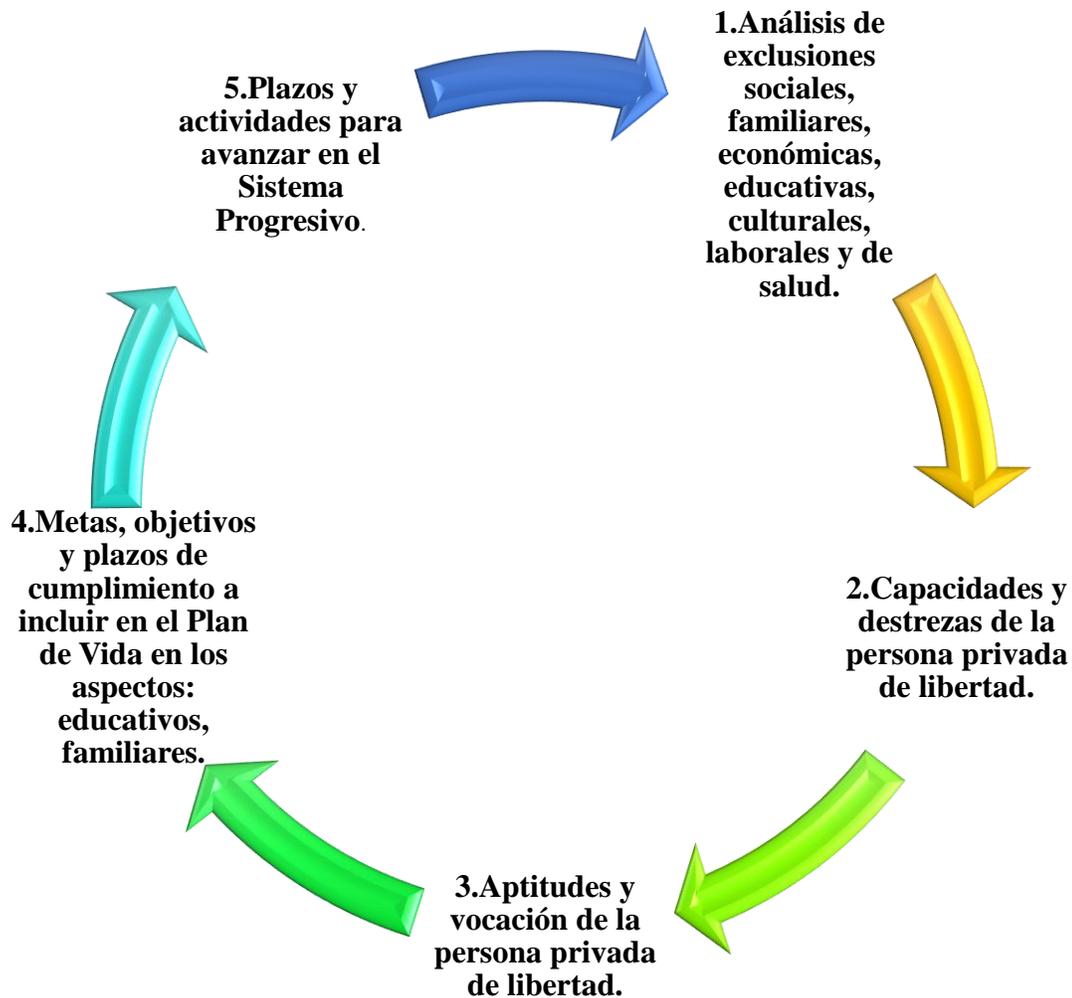
**María:** No pero ya nos han de decir, todo el tiempo hay cambios y mejor no saber de eso, estar tranquilas y haciendo lo que dicen para no pasar mal (Entrevista, noviembre de 2014).

**Adela:** Si implementan eso sería bueno. Yo si quisiera salir y poder tener un trabajo honrado y poder mantener a mi familia para comer un platito de comida siempre (Entrevista, noviembre de 2014).

**Carmen.** Que será eso, quizá sea bueno y no nos pongan más problemas (Entrevista, noviembre de 2014).

**Sofía:** Ya no les creo nada, nos dijeron que no íbamos a pasar mal y ya ve como estamos con granos en el cuerpo, ni pintarnos podemos está bien duro esto yo no sé de mi familia nada (Entrevista, noviembre de 2014).

#### **Ilustración 4: Elementos para la construcción y ejecución del Plan de Vida**



Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013  
Elaborado por: Autora, 2015

### **3.1.3 Protocolo Plan de Salida y Reinserción Social**

El Art. 201 de la Constitución del Ecuador determina que el Estado tiene la responsabilidad de rehabilitar y reinsertar en la sociedad a las personas privadas de la libertad.

El Protocolo Plan de salida tiene como objetivo “incluir a las personas privadas de libertad en la sociedad una vez cumplida la sentencia de privación de libertad en el Centro de Rehabilitación Social” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013:86).

Dentro del Protocolo Plan de Salida se encuentra la etapa de Inclusión Social que pretende garantizar a todas las personas privadas de la libertad “el acceso a nuevas oportunidades para el ejercicio de sus derechos y obligaciones en la sociedad” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013:86). El equipo de inclusión social tiene la responsabilidad de diseñar un Plan de Salida para cada PPL acorde a sus destrezas, capacidades y habilidades que garantice su inclusión en la comunidad y su familia a su salida de los centros penitenciarios.

Es importante recalcar que el Modelo de Gestión Penitenciaria en el Protocolo Plan de Salida prevé la preparación intensiva en un año de los PPL que avanzaron en el Sistema Progresivo, que entrarán en prelibertad y libertad controlada. Para ello el Equipo de Tratamiento y Educación deberá considerar en forma intensiva los problemas de adicciones, inclusión y promoción social, restablecimiento de las relaciones familiares, mejoramiento en habilidades sociales (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013).

### **3.2 Programa de Apoyo a Liberados**

Según los pasos establecidos en el Modelo de Gestión Penitenciaria para lograr la meta de incluir a las personas privadas de la libertad que están prontas a recuperar su libertad mediante las distintas modalidades de régimen semi abierto y abierto, el Equipo Técnico de Inclusión Social, preparará un acompañamiento post- penitenciario en el que deben participar los PPL que se encuentran en esa situación.

Además, deberán preparar charlas para inserción en su hogar orientada a mejorar su convivencia en su entorno familiar. Estas charlas incluirán temas como drogas, manejo de conflictos, etc. Se deberá orientar al PPL laboralmente para lograr generar fortalezas que le permitan ubicarse en el mercado laboral a su salida del Centro de Rehabilitación Social

Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi como: realizar una hoja de vida, enfrentar una entrevista de trabajo, actividades de comercio autónomo, informe de lugares de trabajo (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013).

Durante esta etapa se deberá afianzarse el desarrollo de competencias mediante formación técnica u oficio, adicionalmente programas educativos y recreativos proporcionados en el Centro de Rehabilitación.

Un eje fundamental a considerar durante esta etapa es la capacitación en emprendimientos, pues es mandatorio a través del Art. 7 del protocolo en mención, la coordinación de capacitaciones con otras entidades del Estado promovidas desde el Área de laboral del Equipo de Inclusión Social como son: universidades, SECAP, MIES, IEPS, Red Socio Empleo, Conquito (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013).

Además, un tema fundamental es el establecimiento de acompañamiento post penitenciario mediante visitas domiciliarias durante el primer año en forma mensual y al segundo año cada trimestre.

### **3.3 Del plan a la acción: el camino a la rehabilitación social**

El objetivo de este apartado es contrastar las experiencias vividas sobre la aplicación de la política pública de inclusión social post penitenciaria propuesta desde el Modelo de Gestión Penitenciaria en mujeres que: i.- actualmente se encuentran purgando condena por microtráfico de drogas ilegales en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi y que están por recobrar su libertad, ii mujeres que se encuentran en pre libertad -Casa de Confianza Nro. 1 – Chillogallo iii. Cumpliendo sentencia por el delito de microtráfico de drogas ilegales.

Se aborda a las mujeres privadas de la libertad que actualmente se encuentran cumpliendo condena en el CRS-SCN de la provincia de Cotopaxi por microtráfico de sustancias estupefacientes y aquellas que están en pre-libertad en la Casa de Confianza Nro. 1 – Chillogallo, para poder conocer que tan efectiva resultan las medidas implementadas tanto en los protocolos Plan de Vida, y Plan de Salida que les permita incluirse en la sociedad en forma exitosa. Hasta qué punto se está ejecutando el Modelo de Gestión Penitenciario desde el testimonio de esas mujeres, en contraste con el discurso de la cartera del Estado en

mención. Para conocer que tan efectivas resultaron las medidas desplegadas durante el recorrido de la aplicación del Plan de Vida y Salida, bajo el rigor de la ejecución de la política pública del Modelo de Gestión Penitenciaria.

### **3.3.1 Terapia de shock: el costo humano de las reformas públicas penitenciarias, la asimilación del plan y su preparación para la vida post penitenciaria**

En este acápite abordaré la experiencia de la aplicación del Modelo de Gestión Penitenciaria de las mujeres privadas de la libertad en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi que están por recobrar la libertad tras purgar condena por el delito de microtráfico de drogas, y el sentir de esa experiencia en sus cuerpos y almas como lo anotaría Foucault “la prisión, aparato administrativo, será al mismo tiempo una máquina de modificar los espíritus” (Foucault, 2002:117).

La opinión desde la vivencia de las mujeres privadas de la libertad sobre la ejecución del Modelo de Gestión Penitenciaria y las medidas, protocolos y acciones adoptadas en el marco de la aplicación de la política pública en lo referente al Protocolo Plan de Vida.

Los cambios y transformaciones más relevantes y el costo humano que implica la ejecución de la política pública, en el camino hacia la rehabilitación social. Sus expectativas, sueños y anhelos al recobrar su libertad y la posibilidad de encontrar empleo.

### **3.3.2 El nuevo panóptico para mujeres y su reacción al cambio**

El jueves 6 de noviembre de 2014, ingreso por primera vez al Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi, ubicado en la Zona 3, cerca de la ciudad de Latacunga en la provincia de Cotopaxi. Observo unas instalaciones gigantes, un olor a nuevo y un color azul brillante que lastima con el sol si se lo mira fijamente, proveniente de las estructuras metálicas. Es una edificación impresionante planificada con una capacidad para albergar a 4.832 mujeres y hombres privados de la libertad (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014) y así sanear el problema del hacinamiento y sobrepoblación carcelaria que enfrentaba el Sistema de Rehabilitación Social hasta el 2013, pues se inicia progresivamente el traslado de los PPL al Centro de Rehabilitación Social en mención.

Este panóptico fue diseñado para absorber a 1.959 PPL (2014), población penitenciaria total de Pichincha y Latacunga: (1.501 PPL) 4 Centros de Privación de la Libertad de Varones -Quito, (287 PPL) 1 Centro de Privación de la Libertad de Mujeres – Quito, (171 PPL) 1 Centro de Privación de la Libertad de Varones- Latacunga (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014). Además de contar con una capacidad para seguir solventando las necesidades de la población penitenciaria y así evitar la sobrepoblación y las carencias de servicios básicos en el futuro.

La distribución está pensada para conseguir el fin último de la Rehabilitación Social según el artículo 201 de la Constitución de Montecristi “la reinserción social”. Las áreas que estructuran el panóptico en mención son: Unidad administrativa, área de monitoreo y control, locutorios, área de alimentación, cocina, unidad de salud, albergue de aislamiento, área de emergencia, área de consulta externa, unidad productiva, biblioteca, unidades habitacionales para guías penitenciarios, unidad judicial, unidad de crecimiento poblacional.

Sección Masculina (Capacidad para 2.000 PPL): unidad de máxima seguridad: subunidad de atención especializada, subunidad de mediana seguridad, áreas de vida<sup>26</sup>, unidad de mínima seguridad, pabellones para contraventores.

La Sección Femenina: Pabellón de Atención Especializada, Pabellones de máxima seguridad, pabellones de mediana seguridad, pabellones de mínima seguridad, áreas de vida y pabellones para contraventoras.

Comunidad Terapéutica<sup>27</sup>: área de vivienda, área administrativa.

---

26 Comprende las Áreas de Vida: Sala de uso múltiple, Oficina para la directiva de personas privadas de libertad y para la asociación de familiares de PPL, sala de lectura, sala de televisión, comedor y cocina básica para calentar alimentos, área de religión y cultos, patio de comidas, cabinas telefónicas para uso de las personas privadas de libertad (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos:2014: 25)

27 Comunidad Terapéutica: “Este es un espacio destinado al tratamiento y rehabilitación de adicciones, por lo tanto, dentro del CRS” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos:2014: 29)

En el ingreso al nuevo Panóptico en el camino se encuentra un sistema muy elaborado de seguridades. A diferencia de la Cárcel de mujeres de El Inca, que precariamente las guías penitenciarias hacían el trabajo de revisión y vigilancia; en este centro de privación de la libertad la tecnología sustituyó en gran medida la revisión manual. Las cámaras de vigilancia del nuevo panóptico desempeñan un papel fundamental, todo está interconectado tecnológicamente y la rigurosidad en el encierro se hace aún más minuciosa.

Esta diferencia ostensible en el empleo de la tecnología para la vigilancia y control, hacen de éste Panóptico en particular moderno, pero su estructura no deja de lado su principio básico para existir, garantizar que los mecanismos panópticos de poder se sientan con mayor intensidad y además que el individuo perciba que es vigilado desde todos los ángulos posibles, a toda hora y desde cualquier lugar para anular su privacidad “en este BIG BROTHER, el control del (los) individuo (s) se muestra y mantiene permanente”(García,2009:sp).

Se nota evidentemente la gran inversión que el Estado realizó para solucionar problemas que no permitían dignificar la vida de quienes se encontraban privados de la libertad. A diferencia de otras administraciones, bajo el amparo de la Revolución Ciudadana la inversión en las edificaciones penitenciarias, para garantizar el orden social, la vigilancia fue considerable lo que conllevó a modernizar los sistemas de control.

En un Estado de derechos y justicia como proclama la Constitución a Ecuador, invertir en este tipo de edificaciones es por demás contradictorio; grupos como el Comité de familiares, amigas y amigos de gente en prisión, acusan al nuevo sistema de rehabilitación social de “dañar la vida de los niños y las niñas afectados por la distancia, las requisas y muchas otras formas de violencia” (Comité de Familiares, amigas y amigos de gente en prisión, 2014:). El traslado al nuevo CRS-SCN de Cotopaxi, de las mujeres privadas de la libertad no solo implicó un cambio en su *modus vivendi*, además involucró a sus familias debido a las distancias que deben recorrer para visitarlas, nuevas medidas para la crianza de sus hijos y la generación de otras formas de subsistencia. Este reclamo es razonable debido al costo elevado de traslado que deben afrontar para visitar a sus familiares y además la carencia al interior de recursos tecnológicos anteriormente accesibles como son: celulares, computadoras, etc.

Se eliminó de un tajo toda forma de comercialización de alimentos, bebidas, y mercaderías sin autorización del MJDHC al interior del CRS-SCN de Cotopaxi. Para sobrevivir es necesario contar con los recursos necesarios fuera del CRS-SCN de Cotopaxi, mismos que deben ser depositados en el economato de acuerdo al cupo que disponga la PPL según la valoración en los pabellones de mínima, mediana, máxima seguridad, de acuerdo a la tabla de ubicación de la población Penitenciaria del Ecuador.

Se solucionó las carencias en cuanto al espacio, pero se anuló definitivamente ese pequeño resquicio de libertad que tenían las PPL en la Cárcel de El Inca, estilo barriada. Es decir, a mayor intervención del Estado en el Sistema de Rehabilitación Social, mayor es la pérdida de libertad que enfrentan las mujeres en el encierro y su anulación como individuos, la capacidad de respuesta como adultos y sobre todo el contacto necesario con sus familiares y amigos.

Las mujeres encarceladas a pesar de estar privadas de la libertad y morar en un espacio diseñado para hacer sentir en su cuerpo esa pérdida, generaron esas resistencias propias del ingenio de quién se siente privado y por lo tanto en la Cárcel de El Inca a pesar de ser su lugar de encierro era a su vez el barrio donde realizaban una serie de actividades que les permitía sobrevivir. Ese es el cambio más importante que sufrió el Sistema Penitenciario el aislamiento, la incomunicación y la dependencia total a los beneficios que pueda otorgar el Estado en pro del orden, la igualdad, la democratización de las relaciones de convivencia al interior de los centros de rehabilitación social y el control.

Esto cambia radicalmente la situación narrada por Pontón y Torres (2007) sobre la Cárcel de El Inca, al respecto “en la cárcel del Inca las mujeres están siempre muy ocupadas realizando todo el tiempo diversas actividades; debido que tienen horarios impuestos por la institución, ellas organizan su día en base a esos tiempos” (Pontón y Torres, 2007:70). Actualmente no tienen la posibilidad de cocinar o hacer quehaceres del hogar, o desarrollar actividades del barrio, ahora el Modelo de Gestión Penitenciaria controla totalmente sus vidas y horarios.

Las razones para estas medidas las explica el Servidor Público entrevistado desde el MJDHC, pues las inequidades para conseguir recursos en la Cárcel de El Inca eran evidentes, sujetas en muchas ocasiones a violencia y a grupos organizados al interior de esa cárcel que

monopolizaban el acceso a ingresos económicos, hacían de la cárcel un lugar inequitativo y con clases sociales. La calidad de vida de las internas estaba sujeta a su capacidad adquisitiva para equipar en mayor o menor medida sus celdas con lujos y artículos de uso doméstico, o contar con celulares y cuestiones tecnológicas que las mantenían permanentemente comunicadas con sus familias, amigos y en otros casos para delinquir.

**Autora:** ¿El Estado con el nuevo modelo de Gestión Penitenciaria asumió las necesidades de la población penitenciaria?

**Servidor público (NSJ1):** No estoy de acuerdo personalmente en uniformar a la población penitenciaria, estoy de acuerdo en que sí puedes establecer reglas de juego, porque también veías a otras PPL estar con cadenas de oro, aretes, dinero y demás artículos que generaban estatus, con zapatos A y C. Y eso generaba también discriminación en los centros.

El Estado dice voy a sumir la seguridad y dar condiciones a gente que no tenía nada. El Estado te asume: tenga su pantalón, su camiseta señor connotado al igual que el que no tiene nada. Para muchos privados de la libertad fue como primera vez tengo un colchón, una camiseta, (...). El Estado está democratizando las relaciones de convivencia al interior de los centros penitenciarios (Entrevista a servidor público (NSJ1), abril de 2015).

Una vez al interior los controles son similares a los del aeropuerto, la silla parecida a la famosa “silla eléctrica” es uno de los últimos controles y es imposible ingresar grabadoras, me dejan ingresar un lápiz y una libreta de apuntes. Igual que en la Cárcel de El Inca, la inspección manual se sigue practicando, lo cual resulta intimidante pero necesario según la guía penitenciaria de turno.

La aplicación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria se contrapone así entre el discurso del Estado y la realidad que desde el 2008, el MJDHC se había empeñado en difundir a nivel nacional sobre los beneficios y bondades de tener centros de reclusión apropiados, un nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria y el acondicionamiento legal a través de un marco normativo amparado desde la Constitución de Montecristi con el Nuevo Código Orgánico Integral Penal, para resocializar y lograr el fin incluir a las personas privadas de la libertad en la sociedad.

Ya en el pabellón femenino en el área médica me asignan un rol de escucha y logro entrevistar a seis mujeres que están por recobrar su libertad y que fueron condenadas por el delito de microtráfico de drogas ilegales: Las seis vestidas de naranja y aparentemente tranquilas.

Las mujeres vestidas de naranja cumplen condena por microtráfico de drogas, ese delito que hasta el 2014 era penado en forma dura y desproporcionada similar a los delitos por homicidio y que a raíz de la promulgación del COIP y las tablas del CONSEP bajó ostensiblemente ante la no criminalización de la pobreza. Actualmente tras las declaraciones emitidas por el Eco. Rafael Correa, Presidente del Ecuador, se ha vuelto a penalizar, generando toda una revolución a nivel de los organismos de restitución de derechos en especial la Defensoría Pública.

Me dejan sola con una mujer privada de la libertad extranjera de edad avanzada, me manifiestan que es tranquila y que tiene una necesidad imperiosa por ser escuchada y por tanto soy parte del tratamiento que se le impartirá en ese día, debido a que la asistencia médica es limitada debido a la carencia de personal médico y por lo tanto, esa tarea de escucha en ese momento es esencial para su ambientación a un centro desconocido y un estilo de vida nuevo. Y con otra mujer igualmente extranjera de nacionalidad española, joven de apariencia serena. Las dos manifiestan el estado de shock en el que se encuentran. Terapia de shock dicen los entendidos. Les comento el objeto de mi visita y amablemente me dicen:

**Anita:** Señorita estoy enferma me siento mal hace mucho tiempo que no veo a mi esposo y nosotros somos colombianos, él también está preso, pero no podemos vernos porque desde que nos trasladaron aún no podemos comunicarnos y no tengo dinero en el economato y no puedo comunicarme con mis hijos. ¡Estoy muy triste eso de no hacer nada me está matando! (Entrevista, noviembre de 2014).

**Carolina:** Nos trasladaron en la noche, estábamos ya conscientes de que nos iban a traer aquí, pero era como un sueño malo. Para variar la comida es mala, el sango de la muerte es una colada de plátano que nos dan, pero es mala la comida aquí y nos falta ropa interior y cosas para asearnos, estoy con unos granos en mis piernas y no tengo visitas me regalaban ropa en El Inca, pero aquí tenemos que usar estos feos uniformes (Entrevista, noviembre de 2014).

Resistir se convirtió en la consigna, nada cambiará el hecho del despojo ni el dolor de la comunicación rota con sus familias y aquello que le mantenía ligada al exterior. Para las madres encarceladas el problema es mayor, ya que el acceso al cuidado de los hijos que aún necesita apoyo vital es más complejo, “el castigo a la madre es siempre el castigo a los hijos” (Lagarde, 2005:677).

El nerviosismo y su tristeza se sienten en el ambiente. Llama la atención ver sus caras lavadas sin rastro de maquillaje, luminosas y enrojecidas. El encierro anula la personalidad y genera esa aura de vulnerabilidad en las mujeres.

Para “María” la vida en el encierro es como vivir en un sueño, pasan los días y las horas sin que el reloj dibujado en su mano con tinta de esfero pierda su brillo y color azul morado. Ese reloj da cuenta de la resistencia que su cuerpo sometido al encierro enfrenta ante el impedimento de tener un aparato pequeño que afuera en la sociedad del bien sería insignificante. ¡Las otras internas pensarán estoy loca!, me dice sonriendo. Lo mismo ocurre con Carolina cuya adaptación el Centro le resulta complicada.

**María:** Le pedimos esferos a las guías, algunas son buenas y otras groseras. Nos dibujamos los aretes en las orejas y relojes en las muñecas. ¡Una mujercita debe estar arregladita! (Entrevista, noviembre de 2014).

**Carolina:** Algunas guías son buenas y otras malísimas. Me he puesto estos palillos del cepillo de mi cabello para que no se cierren los huecos, me encantaba ponerme pendientes de varios colores Entrevista, noviembre de 2014).

A su llegada al CRS-SCN de Cotopaxi, no se les permitió llevar ninguna pertenencia, ya que se les proporcionó *kits* de ropa que contenían: uniformes de color anaranjado, pantalones, camisetas, jean e interiores que pueden alternar según su necesidad. Según Anita no contaban con el suficiente *kit* de aseo para cubrir sus necesidades básicas e incluso reutilizaban el papel higiénico quienes no podían comprarlo en el economato. El Modelo de Gestión Penitenciaria no distingue género, tanto hombres como mujeres visten el mismo uniforme naranja. Para el caso de las mujeres es dolorosa esa pérdida de identidad paulatina y de su feminidad.

En ese momento el CRS-SCN de Cotopaxi estaba entrando en funcionamiento y por tanto la calidad del agua y la alimentación proporcionada provocaban problemas de salud a las PPL. Las afecciones de la piel y las gastrointestinales estaban en auge.

La abstinencia por el consumo de drogas también provocaba problemas. El área de psicología proporcionaba medicación “pepas” a las internas para mantenerlas tranquilas y bajar el nivel de ansiedad por la abstinencia.

**Autora:** ¿Qué acciones han implementado para tratar la abstinencia de las privadas de la libertad, con adicciones a drogas?

**Servidora Pública Ministerio de Salud:** Hay muchas mujeres con consumo problemático, están hinchadas pues retienen líquido y se vuelven violentas por la abstinencia, pero les estamos suministrando medicamentos para la ansiedad y antidepresivos. Suministro la medicación que le comento a una mujer que las distribuya al interior ya que hacerlo personalmente es peligroso (Entrevista, noviembre de 2014).

Lo más feo es que como las tratan de pillas, poco o nada les interesa si están bien.

El uso del lenguaje sexista, y discriminador es habitual. Las llaman mujercitas, mamacitas. Siguen siendo toqueteadas, por guías penitenciarias que no respetan su privacidad. Algunos defensores públicos utilizan lenguaje plagado de sexismo. Anita señala que:

**Anita:** El abogado me dice mamita no se desespere. Usted misma tiene la culpa ya le dije que voy a tratar su causa, pero tengo un montón de juicios de angelitos por hacer. Me trata mal y es medio raro no entiendo qué mismo quiere (Entrevista, noviembre de 2014).

Al parecer se aplicaba terapia de shock a las internas y este se sentía en gran escala. Anita, Carolina y Adela añoran su vida en la cárcel de El Inca.

**Autora:** ¿Estuvieron internas en la cárcel de El Inca?

**Anita:** Sí y era mejor la vida allá. Yo trabajaba en la panadería y me mantenía ocupada. Aquí no hago nada y me da mucha hambre porque ya no puedo comer lo que me antoja aquí. Hay que tener dinero de afuera porque si no te depositan en el economato te duele el estómago, yo bajé mucho de peso y la sed me mata el agua el muy mala es como fuerte parece que tiene azufre (Entrevista, noviembre de 2014).

No me dan patio me toca pedir por escrito y no me puedo comunicar con mi familia porque mi celular me lo requisaron y me lo quitaron. Nos dábamos la forma para escondido tener y poder así comunicarnos (Entrevista, noviembre de 2014).

**Carolina:** Yo me dedicaba a hacer mandados en el Inca y también me daban gratis ropa y comida, no tengo familia aquí, así que me las rebuscaba, pero en ocasiones lograba que algún familiar o amigo de mis compañeras me regalen dinero y hacía fundas para el hotel eso era mejor. Esperemos nos den que hacer aquí (Entrevista, noviembre de 2014).

**Adela:** Yo soy consumidora también y vendía, pero aquí no se puede consumir así que me dan las pepas. Hay compañeras que necesitan sentir la sensación de inhalar y muelen las pepas para inhalar, es duro estar con esos dolores del cuerpo y te hinchas porque antes podíamos encontrar lo que necesitamos ahora no (Entrevista, noviembre de 2014).

Una de las políticas ponderadas por el MJDHC es el “cero ocio,” pues es parte del Plan de Vida y en consecuencia parte del tratamiento de rehabilitación social que permitirá una inclusión social post penitenciaria adecuada. Los recursos son limitados y en ese momento las entrevistadas comentaron no estar involucradas en ningún tipo de taller, aunque manifestaron su interés por participar en uno si se les diera la posibilidad.

Desde la versión del Estado, actualmente las mujeres privadas de la libertad bajo el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria en concordancia con el Art. 702 del COIP que determina el trabajo como aspecto fundamental en su tratamiento, se encuentran participando en una serie de proyectos relacionadas con el Plan de Vida como: Talleres de Agricultura, Talleres de Costura, así dar cumplimiento a la política cero ocio promovida desde el MJDHC, acciones implementadas para prepararlas para su salida en busca de una verdadera inclusión social.

Carmen es una mujer de 25 años de edad, privada de la libertad por dos años hasta la fecha por microtráfico de drogas ilegales. Es reincidente y se involucró en ese mundo por su esposo ya que él era consumidor de sustancias estupefacientes y vendía para consumir. Con su pareja tuvo dos hijos durante ese periodo, sin dinero y violentada decidió vender ya que él le presentó a una “bruja” que conocía del oficio. Al principio solo le pagaban por encargar la droga y luego le propusieron vender. Le enseñaron a paquetear <sup>28</sup>y le dieron una “bola”<sup>29</sup>y así empezó todo. De lo dicho por Torres en el 2007 sobre los lazos afectivos y el amor como causa de delincuencia en mujeres, esa condición se mantiene.

**Autora:** ¿Quisieras dedicarte a otra actividad cuando salgas que no sea seguir vendiendo drogas?

**Carmen:** La verdad que sí, pero cuando trabajaba para una cadena de comida rápida ganaba el básico, vendiendo drogas me ganaba \$200 la noche, no todo era ganancia, pero había para reponer. Una vez casi me apuñalan, se peleaban por territorio de venta en Carapungo. Yo no les trataba mal a los drogadictos, si no tenían dinero les fiaba y decían ya me hago una vueltita. Se iban hacer la vuelta “tenga señito” y ahí están los intereses. Nunca les vendía a los niños porque tengo dos hijos (Entrevista, noviembre de 2014).

Además de sus carencias económicas, muchas de las PPL se encontraban en ese momento sin tener conocimiento de sus hijos. La incomunicación con sus familias es un tema que marcó duramente su vida en el encierro. Sobre el Plan de Vida y Salida, ningún conocimiento, a pesar de estarlo vivenciando, por tanto, la incertidumbre y la resistencia al cambio era una constante en sus discursos. Las PPL están ocupadas en sobrevivir, y la rehabilitación un

---

<sup>28</sup> En la jerga del mundo de los microtraficantes paquetear significa colocar droga en pequeñas dosis en una funda, papel para su expendio al detal.

<sup>29</sup> Bola. - 50 paquetes de droga (50 cosos).

anhelo que se ve lejano y además complicado ante una sociedad que las marginó desde el principio.

**Autora:** ¿Te sientes preparada para recuperar tu libertad? ¿Cuánto tiempo te falta para salir? (Entrevista, noviembre de 2014).

**Sofía:** La verdad no tengo a donde ir y me gustaría estudiar para ser paramédica, le dejaría a ese mal hombre y quiero reunirme con mis hijos. Me falta 1 año 8 meses años, pero no tengo nada, quizá me ayuden aquí porque quiero cambiar de vida (Entrevista, noviembre de 2014).

**Anita:** Yo quiero salir de aquí regresar a mi país y tratar de ser feliz. Yo hago pan así que me voy a dedicar a hacer pan y ponerme una panadería. Señorita me arrepiento tanto en estar aquí, ya quiero salir y olvidar esto, quizá me den camellito en algún lado hasta reunir para regresarme (Entrevista, noviembre de 2014).

**Adela:** Nada no sé qué haré al salir. Quiero salir, pero no me dan trabajo, pero a mí me gusta la calle y yo realmente entro aquí para rehabilitarme y desintoxicarme porque cuando estoy afuera no como o no me da hambre, paso noche y día consumiendo (Entrevista, noviembre de 2014).

### 3.4 Plan de Salida

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos a través de la implementación del Plan de Salida, y el programa de apoyo a liberados se encuentra condicionado por la carencia de recursos destinados para la implementación total del Modelo de Gestión Penitenciaria. La inclusión social post penitenciaria es un proceso que se va construyendo desde el Estado con las mujeres privadas de la libertad desde el momento en el que ingresan al sistema de rehabilitación social, pero es necesario incluirlas en las decisiones que se tomen para una construcción colectiva de la política pública que afectará sus destinos y las de sus familias.

Actualmente, se han implementado una serie de actividades laborales e incluso para solventar los requerimientos laborales de las PPL se dio paso a un proyecto piloto desde esa cartera del Estado, iniciativa histórica de trabajo remunerado para personas privadas de la libertad, pero aún estas acciones no son suficientes ya que no cubren a toda la población de PPL. Los requisitos que las PPL hayan cumplido el “5% de la pena o registrar antecedentes de fuga, tener buena conducta, poseer un certificado médico de no padecer enfermedades infectocontagiosas, entre otros dispuestos en la normativa” (Andes, 2015).

En esta investigación se entrevistó a cuatro mujeres que dividen su tiempo en la calle y en la Casa de Confianza Nro1 Quito-Chilloallo. Por razones de guardar su privacidad se

las llamó con los siguientes nombres: Susana, Teresa, Rocío y Paola, mujeres que están a punto de recobrar su libertad totalmente.

### **3.4.1 Cuando llega la Prelibertad o Régimen Semiabierto y abierto 30**

La llegada a la Casa de Confianza Nro.1 de Quito-Chillo Gallo, ya no implicó tanto control como en el CRS-SCN de Cotopaxi. Las PPL, asisten puntualmente a reportarse y a pesar de las adversidades se encuentran expectantes a sabiendas que pronto recobrarán totalmente su libertad. En este centro se aglutinan aquellas mujeres producto final del Modelo del Sistema de Gestión Penitenciaria, en ese momento en forma parcial ya que éste empezó a aplicarse en el 2013.

Entrevisto a cuatro que cumplieron condena por el delito de microtráfico de drogas y que están a días y meses de recobrar totalmente su libertad con el objeto de comprobar la efectividad del Modelo de Gestión Penitenciaria según sus vivencias.

A raíz de la promulgación del Código Orgánico Integral Penal (COIP), las PPL que requieren el beneficio del Régimen Semiabierto (Prelibertad) necesitan cumplir las tres quintas partes de su pena (60%). El COIP plantea el régimen abierto para quienes cubran el 80%.

Susana mujer ecuatoriana de 38 años de edad, quiteña, está en régimen semiabierto desde hace 2 meses, tuvo una conducta ejemplar dentro del centro de rehabilitación social, y debe reintegrarse 5 de los 7 días de la semana a su casa y el resto de días en la Casa de Confianza de Chillo Gallo. Durante ese tiempo, se dedica a realizar actividades de costura que es el oficio que aprendió durante su estancia en Régimen Cerrado en el taller de costura. Ella cumplió su mayor parte de sentencia ejecutoriada por microtráfico de drogas, por el expendio de marihuana en la Cárcel de El Inca, y al igual que otras mujeres como: Teresa, Rocío y

---

30 El COIP, cambia este esquema progresivo. Establece, en cambio, tres regímenes: cerrado, semiabierto y abierto. De igual manera, por méritos se pueden pedir el cambio entre uno y otro. El régimen semiabierto corresponde a Prelibertad (El Comercio, 2015).

Paola, le tocó vivir el proceso de implementación del Modelo de Gestión Penitenciaria en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte – Cotopaxi y actualmente dividen su tiempo en la calle y en la Casa de Confianza Nro. 1 Quito-Chilloallo.

**Autora:** ¿Conoce usted o ha escuchado sobre el plan de vida que se planifica con cada mujer privada de la libertad al ingreso a los centros de privación de la libertad? (Entrevista, mayo de 2015).

**Susana:** No lo sé. Parece que es nuevo, pero si hay trabajadoras sociales que te hacen la valoración, no se difunde bien eso. El Ministerio de Justicia tiene cosas nuevas para dar trabajo y te permiten estudiar. Todo depende de las ganas que tengas para superarte y salir de aquí bien (Entrevista, mayo de 2015).

**Teresa:** No la verdad no sabría decirle. Pero es bueno lo que está haciendo el Ministerio de Justicia, ahora tenemos que dedicarnos ya depende de nosotras (...). Yo aprendí a sembrar en el campo y también participé en el taller de costura (Entrevista, mayo de 2015).

**Rocío:** Es más fácil tratar de hacer algo afuera el tiempo corre y uno siente que perdió mucho adentro, yo quiero aprovechar todo lo que se pueda y hacer las cosas desde cero para no estar tan mal como hasta aquí. Ser una mujer nueva (...). Mi sueño llegar a ser una buena estilista y tener mi negocio y quiero recuperar la confianza de mis hijos y aunque le perdí a mi pareja continuar la vida (Entrevista, mayo de 2015).

Cabe señalar que en todos los casos de mujeres entrevistadas que se encuentra bajo este régimen penitenciario, admiten existir acciones nuevas desde el MJDHC, que depende de sí mismas para recuperarse y rehabilitarse y sobre todo la expectativa de salir y conseguir empleo, en algunos casos complejo debido a la estigmatización que sufren las PPL al momento de recuperar su libertad, pues no resulta fácil ubicarlas laboralmente sin que sus antecedentes penales pesen ostensiblemente. Además, no estar plenamente conscientes sobre la ejecución del Modelo de Gestión Penitenciaria, ya que para ellas eso no existe simplemente sienten su rigor.

**Autora:** ¿Cuáles son sus planes al recobrar su libertad?

**Paola:** Ya estoy trabajando el tiempo que estoy afuera. Me sirvió mucho el taller de costura, pero para vender le digo a una amiga que haga eso por mí, ella me cobra porque la gente no me compra si se entera que soy presa. Eso está mal porque tenemos sentimientos y la gente desconfía creen que les vamos a robar.

**Teresa:** Ponerme una tienda de ropa, pero no tengo dinero y eso es costoso. Hay que ver si puedo. Quisiera que alguien me preste para ponerme pero que nos van a prestar sabiendo el pasado que tenemos.

Sobre el seguimiento post penitenciario de casos es una tarea pendiente a desarrollar a plenitud por el MJDHC, pues al momento de la entrevista a un servidor público que labora

en el área de Inclusión laboral de la Subdirección de Rehabilitación Social del MJDHC aseguró que no se lleva un registro de las PPL que recuperan su libertad y que la mayor parte adoptan otro nombre en sus círculos de amigos y se pierden definitivamente o reinciden al poco tiempo.

**Autora:** ¿Se lleva un registro de la vida post penitenciaria de las PPL?

**Servidor público encargado política pública laboral:** La verdad no, no vez que ellas salen y se pierden o cambian de domicilio o también se cambian el nombre para no ser identificadas. Hay un tema tenaz sobre esto, pero se está trabajando en mejorar, esperemos que los recursos lo permitan (Entrevista, diciembre de 2015).

Es vital implementar herramientas de ubicación de las PPL, liberadas para realizar un seguimiento de los casos más de cerca y de esa forma tratar de generar las condiciones necesarias para que esa PPL se inserte efectivamente a la sociedad.

Una pregunta importante realizada tanto a PPL mujeres que se encontraban en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte de Cotopaxi (6) como a las de la Casa de Confianza Nro.1 Quito-Chilloallo (4) fue: ¿Era beneficiaria antes de ser privada de la libertad de algún programa social que brinda el Estado?. El 60 % declaró recibir el Bono de Desarrollo Humano, el restante 40% dijo que no. Esto se debe a que el 40% de entrevistadas fueron extranjeras que se encontraban inmiscuidas en el microtráfico de drogas ilegales o eran consumidoras problemáticas.

### 3.5 Conclusiones

Como conclusión de este capítulo se determina que el Modelo de Gestión Penitenciaria, fue concebido como un instrumento de gestión pública promulgado desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, con el objetivo de transformar la conceptualización y operatividad del Sistema de Rehabilitación Social y así organizar y ordenar el estilo de vida de las personas privadas de libertad, fundamentado en la normativa constitucional, legal y los principios éticos públicos.

Es importante determinar que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos debe contribuir con el fortalecimiento del objetivo 6 del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2013-2017, de esta forma dar cumplimiento a la meta planteada de disminuir en un

40% el hacinamiento en el Sistema Nacional de Rehabilitación Social, y contribuir a efectivizar la rehabilitación y reinserción social de los PPL (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014). Con esta medida se lograría disminuir la tasa de hacinamiento penitenciario a un 0.24% a nivel nacional (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014).

El Sistema Progresivo mecanismo que consiste en un conjunto de etapas que permite promover el avance de la rehabilitación social. Tiene tres ejes que son: Observación (Plan de Vida), el segundo el tratamiento de la persona privada de libertad mediante la planificación y ejecución de programas, proyectos y actividades educativas, culturales, de cultura física, y laborales. El tercero es la preparación de la persona privada de libertad hacia reinserción social mediante el Plan de Salida (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014:23).

La implementación del Modelo de Gestión Penitenciaria, tiene un costo humano, las formas de resistencias de las mujeres privadas de la libertad se adaptan a los cambios. El estado de shock generalizado de las mujeres privadas de la libertad y la represión ante un modelo nuevo de política pública, hasta cierto punto no permite observar algunos cambios positivos brindados por la nueva infraestructura penitenciaria. Sus familias deben pasar un mayor control incluso para las visitas y no es posible el ingreso de aparatos electrónicos como celulares y demás utensilios de la modernidad que eran de uso habitual en la Cárcel de El Inca.

A pesar de las acciones establecidas por el MJDHC con alianzas estratégicas desde otras carteras del Estado (Ministerio de Trabajo, Salud, Educación, Consejo de Educación Superior) con respecto al segundo eje del Sistema Progresivo que determina el tratamiento de la persona privada de libertad, mediante la planificación, ejecución de programas, proyectos, actividades educativas, culturales, de cultura física, y laborales; éstas no son suficientes para garantizar una verdadera inclusión social post penitenciaria de PPL que cumplen condena por microtráfico de drogas, pues la rehabilitación social integral depende de muchos factores en especial la voluntad de las PPL para al cumplir su pena incluirse en la sociedad y a su vez que el Estado proporcione alternativas que doten de herramientas para el desarrollo de capacidades de las PPL que les permitan una inclusión social. Además de un seguimiento exhaustivo de los casos al momento de recobrar la libertad, sin que ello sea visto

como un mero trámite, sino como parte de la Rehabilitación Social promulgada y regulada mediante el Modelo de Gestión Penitenciaria.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

A través de esta investigación se determinó ¿Cuán efectiva es la política pública de inclusión social post penitenciaria estipulada en el Modelo de Gestión Penitenciaria en la inclusión social de mujeres que cumplieron condena por el delito de microtráfico de drogas ilegales?

La hipótesis de investigación de esta tesis supone que la política pública de rehabilitación social post penitenciaria ejecutada por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, no permite una inclusión social eficaz de las mujeres que cumplieron condena por el delito de microtráfico de sustancias estupefacientes ilegales, debido a la incipiente implementación de las etapas del sistema progresivo establecido en el nuevo modelo de gestión penitenciaria. Por tanto, se concluye que se cumplió la hipótesis planteada luego de realizar la investigación mediante entrevistas semiestructurada aplicadas en mujeres privadas de la libertad que cumplen condena por microtráfico de sustancias estupefacientes en el CRS-SCN de Cotopaxi y aquellas que se encuentran en Régimen semiabierto, en la Casa de Confianza N°.1 Quito- Chillogallo. Esto debido a la incipiente implementación del Modelo de Gestión Penitenciaria (Plan de Vida y Plan de Salida) en este momento del desarrollo de la política pública, la complejidad en su ejecución por el interés de varios sectores en su no cumplimiento y los altos costos que implicó para el Estado la reforma mencionada.

El seguimiento de la implementación del Modelo de Gestión Penitenciaria es una tarea que no se emprende desde el MJDHC y que actualmente amerita ser tomada en cuenta en la planificación presente y futura de esa cartera del Estado, ya que el conocimiento de la realidad de las PPL que recobraron su libertad y que fueron partícipes de las innovaciones implementadas permitirá reformular o fortalecer la política pública de Inclusión Social en las etapas del Sistema Progresivo y tomar decisiones desde las autoridades competentes para

mejorar la calidad de vida de esa población e incluirlas en la sociedad en la etapa post penitenciaria.

Resulta ilusorio en las actuales condiciones bajo el sistema penal ecuatoriano la implementación de un modelo alternativo de solución de conflictos en el que el encierro desaparezca; para ello, la actual legislación debería modificarse y generar un cambio de comportamiento desde la sociedad enfocada en las MASC (Métodos Alternativos de Solución de Conflictos).

Las instalaciones en las que el Estado infringía el castigo a los PPL a lo largo de su historia fue precaria y producto de una serie de acomodados. El resultado evidente una serie de violaciones de los derechos humanos.

El caso de las mujeres privadas de la libertad en el Ecuador, el delinquir tiene un nexo directo con los afectos a sus familias o parejas sentimentales ya sea para garantizarse un ingreso desde el margen del sistema económico (microtráfico de drogas) o simplemente para sentirse amadas. Además, el sistema penitenciario presentaría características, androcéntricas y sexistas manifiestas en las formas de política pública aplicadas antes, durante y posteriormente al encierro penitenciario, situación que se evidencia en el lenguaje cotidiano empleado por abogados, guías penitenciarios y algunos servidores públicos que las llaman “pillas”.

La declaratoria de emergencia penitenciaria surge tras el incremento desmedido de personas privadas de la libertad (PPL), involucradas con el tráfico y microtráfico de sustancias estupefacientes ocasionado en gran medida por la aplicación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108) vigente en la actualidad en un 20%.

Tras varios debates en la Asamblea Nacional del Ecuador, la legislación de drogas a nivel nacional fue derogada en el 2014. Entra en vigencia el Código Orgánico Integral Penal (COIP), instrumento legal que aglutina a toda la legislación anterior existente en el país sobre drogas, generando reacciones opuestas en los sectores de la sociedad y en especial en los grupos abolicionistas carcelarios a nivel nacional.

Las declaraciones emitidas durante el Enlace Ciudadano N°440, por el presidente Rafael Correa al respecto del microtráfico de drogas, rompió con la coherencia de la política

de drogas en Ecuador, derogando las tablas emitidas por el CONSEP y una reforma en los literales a y b del numeral 1 del artículo 220 del COIP, con el objeto de que la mínima escala de tráfico sea penada con uno a tres años de cárcel, y la mediana escala con tres a cinco años de cárcel, con lo cual se lograría también implementar la prisión preventiva para el denominado microtráfico. Con esto se experimentaría un retroceso en la política de drogas catalogada como contrahegemónica por organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos en su informe “Alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas” (OEA, 2015: 37-38).

A partir de la declaración de emergencia penitenciaria y el cierre de los centros de privación de la libertad en el país, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos dentro del ciclo de la política pública (formulación e implementación) invierten ingentes recursos para la aplicación del nuevo modelo de Gestión Penitenciaria al 2014. Una de las acciones fue la construcción de nuevos centros de rehabilitación social con una muy alta inversión para ese año (USD 25'938.196,20). Las mujeres privadas de la libertad que cumplen condena en el nuevo Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi, y de las que se encuentran en la Casa de Confianza Nro.1 ubicada en Chilligallo, desde su traslado de la antigua Cárcel de El Inca, enfrentan la aplicación de la política pública en mención y sus efectos colaterales.

A pesar de los ingentes recursos invertidos en obra civil para solucionar el problema del hacinamiento los protocolos de vida y de salida determinados en el Modelo de Gestión Penitenciaria, aún no se ha logrado extender totalmente en las mujeres privadas de la libertad en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi, los beneficios de dicho sistema.

El Modelo de Gestión Penitenciaria es un instrumento orientador en las acciones implementadas por MJDHC con respecto a la política pública de Rehabilitación Social que transformó radicalmente el Sistema de Rehabilitación Social, precario y en emergencia hasta antes de su ejecución.

Cabe señalar que, para su aplicación total y definitiva, amerita que el MJDHC, cuente con el personal necesario para cumplir con los lineamientos determinados en dicho

instrumento de gestión pública, poco conocido, pero de gran importancia para el desarrollo de la justicia a nivel nacional.

Las políticas públicas de inclusión social pos penitenciarias en Ecuador se encuentran en ejecución. Es importante la reforma y transformación que enfrentó el sistema de Rehabilitación Social en el país, al generar un Modelo de Gestión Penitenciaria que si bien es polémico en su accionar, acusado por ciertos sectores vinculadas con organizaciones sociales, comités de familiares y amigos de detenidos de generar otro tipo de violaciones de los derechos humanos como: la anulación de las mujeres como personas, el excesivo control y el alejamiento debido a la ruptura de la comunicación con su familia, amigos y generar un estado de shock, crueldad y violencia generalizada. A pesar de sus detractores, éste permitió reorganizar y eliminar progresivamente hasta el momento prácticas instauradas al interior de los centros de rehabilitación social, rompiendo mafias y organizaciones que operaban internamente y que ahondaban prácticas delictivas y de consumo de drogas exacerbado por parte de las mujeres privadas de la libertad.

La ejecución del Modelo de Gestión Penitenciaria, implicó un cambio en el modus vivendi de las mujeres privadas de la libertad y por ende sentir en su cuerpo el rigor de la implementación de políticas públicas. Así un cambio en las prácticas al interior del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, institución que debió ser reestructurada para poder cumplir con el reto que implicó la implementación de la política pública de inclusión social.

La implementación del Modelo de Gestión Penitenciaria, tiene un costo humano, las formas de resistencias de las mujeres privadas de la libertad se adaptan a los cambios. El estado de shock generalizado de las mujeres privadas de la libertad y la represión ante un modelo nuevo de política pública, hasta cierto punto no permite observar algunos cambios positivos brindados por la nueva infraestructura penitenciaria. Sus familias deben pasar un mayor control incluso para las visitas y no es posible el ingreso de aparatos electrónicos como celulares y demás utensilios de la modernidad que eran de uso habitual en la Cárcel de El Inca. El Modelo en cuestión no tiene género, pero a la vez genera una anulación de la individualidad y estandariza a las personas en busca de la democratización de las relaciones de convivencia entre PPL.

A pesar de ello, al tratarse de un proceso en constante transformación en el ciclo de la política pública y haberse implementado una serie de acciones innovadoras en el eje laboral educativo y de salud por el MJDHC, existen mujeres que recobran la libertad sin mayores posibilidades de supervivencia y evitar la reincidencia, algo paradójico frente al discurso público reformista, que aduce que el modelo de gestión penitenciario es eficiente y eficaz en su tarea resocializadora.

El programa de apoyo a liberados aún no se concreta a plenitud, ya que el soporte que reciben las mujeres privadas de la libertad que cumplieron condena y que están por recobrar su libertad o la recobraron no cuenta con el suficiente personal profesional que haga el seguimiento exhaustivo de los casos y poder conocer los resultados de la implementación de la política pública de inclusión social pos penitenciaria. Así evitar posibles casos de reincidencia en el cometimiento de delitos vinculados con la pobreza y la exclusión.

La problemática actual que enfrentan las mujeres que cumplían condena por microtráfico de drogas ilegales en el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte - Cotopaxi y que recobraron la libertad por la puesta en funcionamiento del Código Orgánico Integral Penal (COIP) a partir del 10 de agosto de 2014, es incierta, ya que a nivel nacional no existen estadísticas ni un seguimiento exhaustivo por parte del MJDHC que dé cuenta de sus vidas en la actualidad ni de las bondades o perjuicios de haber sido parte de un nuevo sistema de rehabilitación social.

En el caso de las mujeres los problemas de índole estructural como el machismo, sexismo que enfrentan en su vida se vivencia antes, durante y después del encierro y la política pública no está diseñada para visualizar y sensibilizar a la población de servidores públicos como a las mismas PPL sobre la violencia a la que son sujetas por el desconocimiento de estos temas, además de acciones públicas diseñadas para su bienestar.

Quedan interrogantes en el ámbito laboral que deben ser respondidas desde la cartera del Estado competente y así generar posibilidades de una inclusión social real, ya que a pesar de las innovaciones que se han implementado desde el MJDHC y las alianzas realizadas con otras organizaciones del Estado (Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Consejo de Educación Superior, etc), cumpliendo así el mandato constitucional, no logra abarcar a todas las mujeres privadas de la libertad, existiendo mujeres que

anteriormente desempeñaban alguna actividad laboral al interior de la Cárcel de El Inca y actualmente se encuentran en la desocupación en el CRS-SCN de Cotopaxi, en desmedro de una exitosa inclusión social post penitenciaria

Para alcanzar la rehabilitación social real de las mujeres privadas de la libertad, amerita un compromiso permanente de las autoridades de turno por el nivel de gasto que el país debe provisionar para hacer sostenible el Modelo de Gestión Penitenciaria y por tanto lograr el fin último de la privación de la libertad la rehabilitación social.

Se mantienen las prácticas sexistas en el sistema de inclusión social post penitenciario, pues se cambió el Modelo de Gestión Penitenciaria sin una verdadera sensibilización de las autoridades, servidoras y servidores público sobre estos temas. Las mujeres siguen cargando con la responsabilidad del cuidado de los hijos en el encierro con el agravante de que con el actual modelo ese resquicio de cuidado mediante visitas o comunicación se rompió por el aislamiento (lejanía del CRS-SCN de Cotopaxi) y la carencia de medios de comunicación permanentes. El Garantismo Penal extremo resulta utópico y dejará de serlo cuando la humanidad tenga una política pública fundamentada en la educación crítica y reflexiva desde la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis (1996). *“La hechura de las políticas públicas”*. México: Miguel ángel Porrúa.

Álvarez, Montenegro (2012). *“Apuntes sobre dos escuelas criminológicas: Clásica y Positivista”*. Textos de apoyo didácticos Facultad de Psicología UNAM. Versión electrónica: [www.psicologia.unam.mx](http://www.psicologia.unam.mx).

Andes (2013). *“Últimas noticias. Agencia Pública de Noticias del Ecuador y el mundo”*. Versión electrónica: <http://www.andes.info.ec/es/sociedad%20%20%20-reportajes/nuevo-centro-penitenciario-guayaquil-acoge- infraestructura-modelo-gestion>.

Andino, Patricio. (2005). “Determinación de la metodología”. En, El proyecto de grado. Teoría y gráficos. Quito: UCE; pp.: 75-92.

Andino, Patricio. (2005). “El trabajo de grado: reflexiones iniciales”. En, El proyecto de grado. Teoría y gráficos. Quito: UCE; pp.: 23-28.

Ambrosi, Marco (2013). *“Rebelión”*. Quito: Recuperado el 26/02/2014 de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=175524>

Bodelón, Encarna (2014). “Género y sistema penal”: Los derechos de las mujeres en el sistema penal. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona .Versión electrónica: [www.ub.edu/penal/libro/bodelon.rtf](http://www.ub.edu/penal/libro/bodelon.rtf)

Araujo, Kathia, Mercedes Prieto (2008). *“Estudios sobre sexualidades en América Latina”*.

Arroyo, José Manuel (1995). *“El sistema penal ante el dilema de sus alternativas”*. San José: Gráfica Brenes.

Asamblea Nacional del Ecuador (2015). *“Asamblea aprueba proyecto de ley de prevención integral de drogas”* Quito: Asamblea Nacional. Versión Electrónica: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/39033-asamblea-aprueba-proyecto-de-ley-de-prevencion-integral>.

Ávila, Ramiro (2010). *“La (in) justicia penal en la democracia constitucional de derechos. Una mirada desde el garantismo penal”*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Ediciones Legales.

Ávila, Ramiro (2009).”*Anteproyecto de Código de Garantías Penales. La constitucionalización del derecho penal*” (coordinador), Serie Justicia y Derechos Humanos N. 17. Versión electrónica: [https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/legislacion/1\\_20100617\\_01.pdf](https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/legislacion/1_20100617_01.pdf)

Ávila, Ramiro (2008). *“La rehabilitación no rehabilita”, en Ejecución Penal y derechos humanos: una mirada crítica a la privación de la libertad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ávila, Keymer (2007).” *Aproximación al estudio de la pena desde una perspectiva crítica*.

Capítulo Criminológico V.35 n1”. Versión electrónica:  
[http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0798-95982007000100001&lng=es&nrm=i](http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-95982007000100001&lng=es&nrm=i)

Astudillo, Ángeles (2007). “*Psicología Criminal. Análisis de las psicopatologías del delincuente para encontrar su perfil en Derecho Penal*”. México: Porrúa.

Bagley, Bruce (2003).” *La globalización y la delincuencia organizada*”. Foreign Affairs en Español. Abril-Junio.

Baratta, Alessandro (1982).” *Criminología crítica y crítica del derecho penal*”. México: Siglo XXI Editores.

Beccaria, Cesare (1982). “*De los delitos y de las penas*”. Madrid: Alianza Editorial, S.A.

Birgin, Haydeé (2000).*El derecho en el género y el género den el derecho*. Buenos Aires: Biblos.

Capdevila, Manel, Martha Ferrer (2008).”*Tasa de reincidencia penitenciaria*”. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Bonilla Elssy, Penélope Rodríguez (2000). “*Más allá del dilema de los métodos*”. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Bourdieu, Pierre (1993). “*Comprender*”, en Bourdieu, Pierre (dir), 1999 (1993).*La miseria del mundo*. Buenos Aires: 527-543. Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, Pierre (1999). “*El interrogatorio*”, en Bourdieu, Pierre (dir), 1999 (1993) *La miseria del mundo*. Buenos Aires: 545-555. Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, Pierre (2005). “*Transmitir un oficio*”, “*Pensar relacionamente*”, “*Una duda. Radical*”, “*El doble vínculo y la conversión*”, y “*Objetivación participante*”, en *Una invitación a la sociología reflexiva*, Pierre Bourdieu y Loic Wacquant, 305-358, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bovino, Alberto (1992). “*La víctima como preocupación del abolicionismo*”, en AUTORES VARIOS, *La víctima y el sistema penal*. Buenos Aires: Edit.Ad-Hoc.

Bustamante, Silvana (2011). “*Ciencias Penales*”. Loja: Editorial de la Universidad Técnica Particular de Loja.

Carbonell, Miguel (2009).”*Qué es el garantismo? Una nota muy breve*”. México: Universidad Autónoma de México. Versión electrónica:  
[http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Qu\\_es\\_el\\_garantismo\\_Una\\_nota\\_muy\\_breve.sh tml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Qu_es_el_garantismo_Una_nota_muy_breve.sh tml)

Carrara, Francesco (1944). “*Programa de curso de Derecho Criminal, tomo I*”. Buenos Aires: Depalma.

Carranza, Elías (2007). “*Criminalidad, política criminal y participación de la sociedad*”, en Elsie Rosales y Lola Aniyar de Castro, Cuestión criminal y derechos. La perspectiva crítica. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Carranza, Elías (2007b). “*Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe*”, en Elías Carranza (Coordinador), Justicia Penal y Sobrepoblación .Respuestas posible. México: Siglo XXI-ILANUD.

Cortés, Joffre, Luis Parra (2011). “*Narcomenudeo: un neologismo para describir la venta de estupefacientes*”: revista Criminalidad. Volumen 53, No. 2:37-71.

Cervelló, Vicenta ( 2006). “*Derecho Penitenciario*”. Valencia: Tirant lo Blanch.

CENDOC-CIDHAL (1996). “El género, fragmento literal: La perspectiva de género”, en Género y feminismo, Desarrollo humano y democracia. (Horas y Horas, Ed.) Versión electrónica:[http://equidaddegenero.prd.org.mx/documentos/genero\\_y\\_feminismo.pdf](http://equidaddegenero.prd.org.mx/documentos/genero_y_feminismo.pdf)

Christie, Nils (1984). “*Los límites del dolor*”. México: Fondo de Cultura Económica.

Christie, Nils (2005). “*El delito no existe, en: Estudios sobre Justicia penal. Homenaje al profesor Julio Maier*”. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Coba, Lisset (2010). “Territorio del desarraigo:Subjetividades penalizadas, entre la ley del padre y la ética materna”.Disertación doctoral. Quito: FLACSO.

Coba, Lisset (2008). “*Rehabilitación, el gobierno de las prisiones: Un análisis del Código de Ejecución de penas en el Ecuador*”. Quito: Ministerio de Justicia y derechos Humanos.

Cohen, Diana (2013).”La justicia bastarda”. *Ediciones Impresas Perfil*. Versión electrónica: <http://www.perfil.com/domingo/La-Justicia-bastarda-20130511-0096.html>

CROW, I (2001). “*The Treatment and Rehabilitation of Offenders*”. London: Sage Publications.

Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. (2004). “*Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas*”. Quito: CONSEP.

Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (2014). “Misión”. Quito: Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Quito: Versión electrónica: <http://www.consep.gob.ec/mision/>

Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (2010). “Plan Nacional de Prevención Integral y Control de Drogas 2009-2012”. Quito: Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Versión electrónica: [www.consep.gob.ec/descargas/ley\\_de\\_sustancias\\_estupefacientes\\_y\\_psicotropicas.pdf](http://www.consep.gob.ec/descargas/ley_de_sustancias_estupefacientes_y_psicotropicas.pdf)

Comisión de la Verdad (2014). *Ecuador:Archivos Comisión de la Verdad* .Quito: Comisión de la Verdad.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). “*Convención Americana sobre Derechos Humanos os.*”, (pág. 27). San José: Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Corporación Andina de Fomento (2013). “*Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*”. Quito: Corporación Andina de Fomento.

El Caribe (2015). “*Modelo de Gestión Penitenciaria de RD consita interés en congreso de ONU*”. Santo Domingo. El Caribe. Versión electrónica:  
<http://www.elcaribe.com.do/2015/05/28/modelo-gestion-penitenciaria-concita-interes-congreso-onu>

El Comercio (2012). “El microtráfico se convirtió en una tragedia urbana en Latinoamérica”. Versión electrónica: [www.elcomercio.com.ec/seguridad/microtrafico-Latinoamerica-drogas-marihuana-Latinoamerica\\_0\\_1039696048.html](http://www.elcomercio.com.ec/seguridad/microtrafico-Latinoamerica-drogas-marihuana-Latinoamerica_0_1039696048.html)

El Comercio (2012). “El Buen Pastor llegó a la recoleta” .Quito: El Comercio. Versión electrónica: <http://www.elcomercio.com/actualidad/quito/buen-pastor-que-llego-a.html>

El Telégrafo (2013).“Asamblea Aprueba Código Orgánico Integral Penal”. El Telégrafo,diciembre 17.

El Universo (2015). “Informe de Salud Reforma a COIP para Endurecer Penas”. *El Universo*, septiembre 13.

El Universo (2010). “El Gobierno declara la emergencia carcelaria”. *El Universo*, septiembre 1.

El Universo (2008). “Aprobada nueva Constitución”. *El Universo*, septiembre 29.

La Hora (2007). “Correa crea el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos”. *La Hora*, noviembre 15.

Elbert, Carlos (2005). “*Manual Básico de Criminología*”. Bogotá: Editorial Temis. S.A.

Elliot, Marshall (2005): “*Alternative Approaches to Integrating Offenders into the Community, en Herper, G. y Chitty, Ch (eds). The impact of Corrections on Re Offending: A Review of “What Works”*”, London: Home Office Research Study 291, Home Office.

Espinoza, Verónica (2013). “Aplicación de las Políticas Públicas en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito: Estudio de caso de las mujeres privadas de la libertad por tenencia y tráfico de drogas”. Tesis previa optención de maestría desarrollo local con mención en la formulación y evaluación de proyectos de desarrollo endógeno . Quito: Universidad Politécnica Salesiana.

Ferrajoli, Luigi (1995). “*Derecho y Razón, una teoría sobre garantismo penal*”. Madrid: Editorial Trotta.

Ferrajoli, Luigi (2009). *Derecho y Razón: Teoría del garantismo penal*”. Madrid: Trotta.

- Ferri, Enrico (1933). *“Principios de Derecho Criminal”*. Madrid: Editor Reus.
- Foucault, Michael (2002). *“Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión”* (1, ed ed.). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Foucault, Michael (1976). *“Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión”*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Fundación màquina del cine (2013). *“Documental Privados de Libertad, Voces desde el Inca [Película].* Quito.
- Fundación Paz Ciudadana (2012). *“ La Reincidencia en el Sistema Penitenciario Chileno.* Santiago: Versión electrónica: [http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2013-03-21\\_reincidencia-en-el-sistema-penitenciario-chileno.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2013-03-21_reincidencia-en-el-sistema-penitenciario-chileno.pdf)
- Gallardo, Helio (2000). Política y transformación social. *Discusión sobre Derechos Humanos.* Quito: Editorial Tierra Nueva.
- Gallegos, Eliana (2013). *“Análisis sociolingüístico de la jerga carcelaria en el Centro de Rehabilitación de mujeres de la ciudad de Cuenca”*. Tesis. Universidad de Cuenca.
- García, Manuela (2016). “El nuevo modelo penitenciario: entre el sueño del control y la realidad de los derechos que no se cumplen”. Quito: La línea de Fuego. Versión electrónica: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=210555>
- García, Javier (2002). "La reforma carcelaria en el pensamiento ilustrado y sus modelos arquitectónicos", UNED.
- García de Cortázar (2009) “La desigualdad de Género comienza en la Infancia”
- Garófalo, Rafael (1914). *“Criminology”*. Boston: Little, Brown & Co.
- Garófalo, Rafael (2005). *“La criminología. Estudio del delito y la teoría de la represión, s.e”*. Buenos Aires: IB de F.
- Goffman , Erving (2001). *“Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales .- 1a ed. 3a reimp”*. Buenos Aires : Amorrortu.
- Goetschel, Ana (2003). “Educación e Imágenes de mujer”. Quito: *Ecuador Debate*, 89-102.
- Goetschel, Ana (1994). “El discurso sobre la delincuencia y la constitución del Estado ecuatoriano en el siglo XIX”. Tesis de maestría. Quito: Flacso-Ecuador.
- Gómez, Oralía (2011). *“Feminismo anti-carcelario: la crítica de Angela Davis al "complejo industrial de prisiones".* Versión electrónica: <http://www.mujeresnet.info/2012/02/feminismo-anticarcelario-angela-davis.html>
- González, Aurora (2009). *“Del enfoque Emic a los procedimientos críticos de interpretación retrospectiva y anticipaciones”*. Barcelona: Fondo de cultura económica.
- Jácome, Gonzalo (2009). *“Derecho Penitenciario y Soluciones a la rehabilitación Social, acorde a los derechos humanos en el Ecuador”*. Quito: Universitaria.

- Jimenez, Javier (2009). “Las ciencias penales en México”. México D.F.: Ubijus.
- Johnston, René (2006).” *La pena de muerte en la época colonial*”. Guatemala. Universidad del Valle de Guatemala.
- LA TV (2014). “*Cárcel de Guayaquil Parte 1 y 2* [Película]. Quito: Versión electrónica: <https://www.youtube.com/watch?v=uL5zNdg89xU>
- Habermas, Jurgen (1988). “Teoría de la acción comunicativa”. Ed.Taurus
- Hedderman, Carol (2007). “*Prisoner Resettlement: Policy and Practice*”. Collumpton, Devon: Willan Publishing.
- Hassemer, Muñoz Conde (2001). “*Introducción a la Criminología*”. Valencia: ed. Tirant lo Blanch.
- Hikal, Wael, Hogwood, Lewis A. Gunn (1984). “*Policy Analysis for the Real World*: Oxford University Press
- Honnet, Axel (2007). “*Reificación. Un estudio en la teoría del reconocimiento*”. Buenos Aires: Kratz editores.
- Hulsman, Louk Et Al (1984). “*Sistema penal y seguridad ciudadana*”. Barcelona: Ed. Ariel.
- Ibarra, Sebastián (2014). “*Código Orgánico Integral Penal*”. Quito: Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos.
- Kierszenbaum, Mariano (2009). “El bien jurídico en el derecho penal. Algunas nociones básicas”. *Lecciones y Ensayos*: 187-211.
- La Crueldad como rehabilitación en cárceles del Ecuador (2014). “Futuro penitenciario, manifiesto desde la infancia encarcelada”. Versión electrónica: <http://elmartirionorehabilita.blogspot.com/2014/06/futuro-penitenciario-manifiesto-desde.html>
- Lagarde, Marcela (2001). “*Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*”. México DF: CENDOC.
- Lamas, Marta (2008). “*El género es cultura*”. México: Euroamericano Campus de cooperación cultural. Versión electrónica: [http://www.oei.es/euroamericano/ponencias\\_derechos\\_genero.php](http://www.oei.es/euroamericano/ponencias_derechos_genero.php)
- Larco, Carolina (2011). “*Visiones penales y regímenes carcelarios en el Estado Liberal de 1912 a 1925*.Tesis. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Laswell, Harold (1994). “*La concepción emergente de las ciencias políticas*, en Aguilar Villanueva, L. (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lombroso, Cesare (1913).”*Crime: its causes and remedies*”. Boston: Little, Brown & Co.

López, Jorge (2004). “*Derecho Penal. Parte General. Tomo III. Las consecuencias jurídicas del delito*”, Lima: Gaceta Jurídica, S. A.

Naranjo, Carla (2015). “El 40,30% de las privadas de la libertad cometió delitos relacionados con drogas”. *El Telégrafo*, octubre 5.

Neuman, Elias (1995). “*Victimología y control social*”. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Márquez, Rafael (1999). *Criminología*. México: Trillas.

Marx, Karl y Friedrich Engels (1965). *The German ideology*. Londres: Lawrence & Wishart.

Mackinnon , Catherine (1995). “*Hacia una teoría feminista del Estado*. Madrid: Cátedra Universitat de Valencia.

Melossi, Dario (1996). “Ideología y derecho penal, en nueva doctrina penal vol A”. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Meny Ives y Jean Clause Thoenig (1992). “*Las políticas públicas*”. Barcelona: Ediciones Ariel.

Metaal, Pien (2009). “Indulto de mulas en Ecuador una propuesta sensata”. *Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 1*. Versión electrónica: <https://www.tni.org/files/download/dlr1s.pdf>

Ministerio de Gobierno (2013). “Decreto Ejecutivo Nro. 0585”. Quito: Ministerio de Gobierno. Versión electrónica: <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Decreto-585-Absorcio%CC%81n-UTCCRS-y-DNRS.pdf>

Ministerio Público de Paraguay (2012). “Plan de lucha contra el microtráfico”. Paraguay: Versión electrónica: [http://www.ministeriopublico.gov.py/documentos/transparencia/docum/plan\\_microtrafico.pdf](http://www.ministeriopublico.gov.py/documentos/transparencia/docum/plan_microtrafico.pdf)

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2016). *Capacitación a Guías Penitenciarios. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humano y Cultos. Versión electrónica: <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2016/03/CAPACITACION-A-GUIAS.pdf>*proyecto de Capacitación de guías penitenciarios.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014). Estructura Orgánica. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Versión electrónica: <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/10/Estructura-Orga%CC%81nica-por-Procesos-Enero-2013.pdf>

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014). *Documento Información Estadística Semanal Centro de Privación de la Libertad –Personas Privadas de la Libertad (PPL)*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014). *Tabla Excel PPL sentenciados por provincia y Centros de Rehabilitación Social*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014). *Documental traslado de PPL mujeres al Centro de Rehabilitación Social Sierra Centro Norte*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014). *Personas privadas de la libertad son capacitadas sobre la actividad anómala del volcán Cotopaxi*. Quito: Versión electrónica: <http://www.ecuadorsostenible.com/justicia-personas-privadas-de-libertad-son-capacitadas-sobre-la-actividad-anomala-del-volcan-cotopaxi>

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2014). *“Informe de Rendición de Cuentas”*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013). *“Modelo de Gestión Penitenciaria”*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2008). *“Censo Social y Demográfico Penitenciario en Ecuador”*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Ministerio de Salud Pública (2014). *Estructura Orgánica*. Quito: Ministerio de Salud Pública. Versión electrónica: [http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/Ley\\_de\\_Transparencia/2013/noviembre/estructura\\_organica\\_nov2013.pdf](http://instituciones.msp.gob.ec/images/Documentos/Ley_de_Transparencia/2013/noviembre/estructura_organica_nov2013.pdf) (visitada el 5 de febrero de 2014).

Miranda, Marisa, Gustavo Vallejo (2010).” *Garantismo”*. *Pensamiento Latinoamericano y Alternativo*. CECIES. Versión electrónica: <http://www.cecies.org/articulo.asp?id=218>

Mouffe, Chantal ( 2007).”*En torno a lo político*”. Buenos Aires : Fondo de Cultura .

Muñoz, Francisco (2006). *“La crisis del Sistema Penitenciario Ecuatoriano”*. Quito.

Muñoz, Francisco (1985). *“La prisión como problema: resocialización versus desocialización ”*, en *derecho penal y control social*. Madrid: Fundación Universitaria de Jerez.

Muñoz, Francisco (1979). *“La resocialización del delincuente”*, en *cuadernos de Política Criminal*: Madrid.

Naciones Unidas (2005). *“Los derechos humanos y las prisiones. Manual de bolsillo de las normas internacionales de derechos humanos para funcionarios de instituciones públicas”*. Nueva York: *Naciones Unidas*. Versión electrónica: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training11Add3sp.pdf>

- Naciones Unidas (1979). “Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos”. *ACNUDH*. Versión electrónica: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>
- Nattiez, Jean-Jacques (1987). “Music and Discourse: Toward a Semiology of Music (Musicologie générale et sémiologie, 1987)”. Princeton: Princeton University Press.
- O' Donnell, Guillermo (1984). “*Apuntes para una teoría del Estado*”. (O.Oszlak, Recopilador). Buenos Aires: Paidós.
- Ortiz, Sara (2015). “Atacar la droga por el lado penal es ineficaz”. *El Comercio*, septiembre 23, Seguridad.
- Oszlak, Oscar (2011). “*Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teóricos - metodológicos para su estudio*”. En P. d.-J. Nación (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1984). “*Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*”. Buenos Aires: CEDES.
- Paladines, Jorge Vicente (2015). “Nuevas penas para delitos de drogas en Ecuador: Duros contra los débiles y débiles contra los duros”. Quito: *TNI*. Versión electrónica: <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/nuevas-penas-para-delitos-de-drogas-en-ecuador-duros-contra-los-debiles-y-debiles-contra>
- Paladines, Jorge Vicente (2014). “La ley de drogas más favorable: de la utopía a la miopía judicial”. *En Defensa y Justicia, revista institucional de la Defensoría Pública del Ecuador*, Edición No. 13.
- Paladines, Jorge (2013). “*La (des)proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador*”. En Paladines, Jorge (coordinador). *El equilibrio perdido: Drogas y proporcionalidad en la justicia de América*. Quito: Defensoría Pública-CEDD: 153-198.
- Paladines, Jorge (2011). “Más allá de la pena: ¿se acabó la justicia?”. *Revista de pensamiento penal*. Edición No.118.
- Paladines, Jorge (2009). “La sociedad del riesgo en la dogmática penalizadora de las drogas”. En Morales, J. P. y Paladines, J. V. (editor). *Entre el control social y los Derechos Humanos: los retos de la política y la legislación de drogas*. Volumen 9, Serie neoconstitucionalismo y sociedad. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Paladines, Jorge Vicente (2007). “La desnudez del Garantismo. El detenido y la efectividad de sus garantías en Azuay y El Oro”. *Disertación Maestría*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pavarini, Massimo (1994). “*I nuovi confini della penality. Introduzione alla sociologia della pena.*” Bologna: Editrice Martina.

- Pérez, Catalina (2013). “*Delitos contra la salud y el principio de proporcionalidad en México*”. En Paladines, Jorge (coordinador). *El equilibrio perdido: Drogas y proporcionalidad en la justicia de América*. Quito: Defensoría Pública-CEDD: 199-233.
- Petersilia, Joan (2003). “When Prisoners come Home: Parole and Prisiones Reentry”. Oxford: Oxford University Press.
- Petersilia, Joan (1994). “*Lo scambio penitenziario. Manifesto e latente nella flessibilità della pena in fase esecutiva*”. Bologna: Editrice Martina.
- Postay, Maximiliano (2012). “*El abolicionismo penal en América Latina. Imaginación no punitiva y militancia*”. Argentina: Editores del Puerto s.r.l.
- Pontón Daniel, Fredy Rivera (2013). *Microtráfico y criminalidad*. Quito: Secretaría de Seguridad y Movilidad Quito.
- Pontón, Jenny (2008). “*Estudios sobre sexualidades en América Latina: Mujeres Cuerpo y encierro: acomodo y resistencias al sistema penitenciario*”. Quito: FLACSO. Versión electrónica: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/40749.pdf>
- Pontón, Jenny, Andreina Torres (2007). “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas”: Revista Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana N°1. FLACSO. Versión electrónica: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO/article/viewFile/55-73/965>
- Pontón, Jenny (2006). “*Mujeres que cruzaron la línea: Vida cotidiana en el encierro*”. Quito: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
- Quisbert, Ermo (2010). "Sinopsis de las Teorías Criminológicas". San Francisco: *Apuntes Jurídicos*. Versión electrónica: <http://jorgemachicado.blogspot.com/2010/04/stc.html#sthash.0yneKloj.dpuf>
- Rawls, Jhon (1958). “*Justice as Fairness, en Philosophical Review*”.
- Reyes, José (2001). “*Criminología*”. México: Cárdenas Editor y Distribuidor.
- Reynoso, Roberto (2004). “Nociones de Criminología e Historia del Derecho Penal”. México: Cárdenas Editor y Distribuidor.
- Rosaldo, Renato (2000). “*La subjetividad en al análisis socia*”l. En *Cultura y verdad: La reconstrucción del análisis social*, Rosaldo, Renato: 195-222. Quito: Abya Yala.
- Rusconi, Maximiliano (1997). “*Cuestiones de imputación y responsabilidad en el derecho penal moderno*”. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Roth L, André (2002). “*Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*”. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, Aliacia (2000). “*Identidad femenina y discurso jurídico*”. Buenos Aires: Biblos.

Rusche, George, Otto Kirchheimer (1984). *“La pena y estructura social”*. Bogotá: Editorial Temis Librería.

Sánchez, Rolando (2001). “La observación participante como escenario y configuración de la diversidad de significados”. *En observar, escuchar, comprender. Sobre la tradición cualitativa en investigación social*. María Luisa Tarrés (Coord.). México D.F: FLACSO.97-131.

Salgado, Judith (2009). *Derechos sexuales en el Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Sarason, Irwin, Bárbara Sarason (2003). *“Psicología Anormal. El problema de la conducta inadaptada”*. México: Prentice Hall.

Silva, Arturo (2003). *“Criminología y conducta antisocial”*. México: Pax.

Subirats, Joan, Ricard Gomá y Joaquim Brugué (2005). “Análisis de los factores de exclusión social”. Catalunya: Generalitat de Catalunya. Versión electrónica: [http://www.fbbva.es/TLFU/dat/exclusion\\_social.pdf](http://www.fbbva.es/TLFU/dat/exclusion_social.pdf)

Taylor, Ian, Walton Paul y Young Jock (2001). *“La nueva criminología: contribución a una teoría social de la conducta desviada” (2a ed.)*. (A. Crosa, Trad.) Buenos Aires: Amorrortu.

Telemazonas (2014). *“Traslado de reos desde el Penal García Moreno”*. Quito.

Torres, Andreina (2006). “El amor como elemento explicativo en la experiencia de las mulas”. Tesis de maestría.. Quito: FLACSO.

Valenzuela, Nina (2007). “La Rehabilitación Social en el Ecuador, y en el contexto del Código de Ejecución de Penas”. Tesis Doctoral. Quito: Universidad SEK.

Villagra Carolina, (2008). “Reinserción: Lecciones para una política pública”. *Debates Penitenciarios*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana No.6:1-16. Versión electrónica: [http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates\\_penitenciarios\\_06.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_06.pdf)

Vega, Víctor (1987). *“Tendencias de la criminalidad en el Ecuador nueva criminología: contribución a una nueva teoría social de la conducta desviada*. Quito: Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central del Ecuador. Quito.

Vela, Fortino (2001). “Un acto metodológico básico”: La entrevista cuantitativa”. *En observar, escuchar, comprender. Sobre la tradición cualitativa en investigación social*. María Luisa Tarrés (Coord.). México D.F: FLACSO.63-95.

Veintimilla, Jaime (2013). *El Neoconstitucionalismo en la Mira*. Revista Iuris Dictio. Quito: Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito.

Zaffaroni, Eugenio (2003). *“Criminología. Aproximación desde un margen.”* Argentina: Temis.

Zaffaroni, Eugenio (1998). *“En busca de las penas perdidas”*. Buenos Aires: Ediar.

Zaffaroni, Eugenio (1993). “*Derechos Humanos y sistemas penales en América Latina*”. 63-74.

Zaffaroni, Eugenio (1991). *La Filosofía del Sistema Penitenciario en el Mundo Contemporáneo*. Cuadernos de la Cárcel, Edición especial de derecho penal y criminología de No Hay Derecho, 36-62.

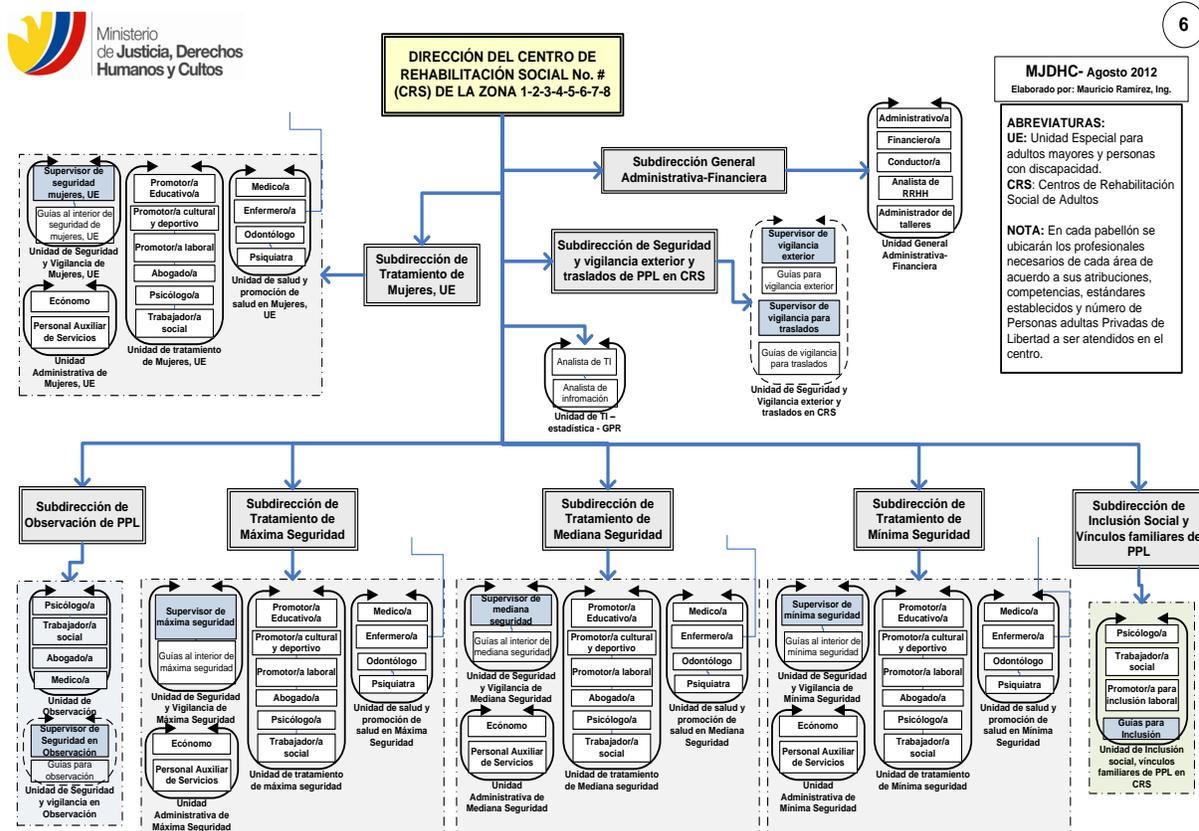
Zaikoski, Daniela (2008). “*Género y derecho penal: tensiones al interior de sus discursos*”. Versión electrónica: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-57042008000100008](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-57042008000100008)

Zugaldía, José (1993). “Fundamentos de Derecho Penal. Parte General. Las teorías de la pena y de la ley penal (Introducción teórico-práctica a sus problemas básicos)”. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Zugaldía, José (2009). “*Criminología Psicoanalítica, Conductual y del Desarrollo. La necesidad de reorganizar y sistematizar el conocimiento criminológico*”. México: Flores Editor y Distribuidor.

# ANEXOS

## Anexo 1: Organigrama de funcionamiento de los Centros de Privación de la libertad



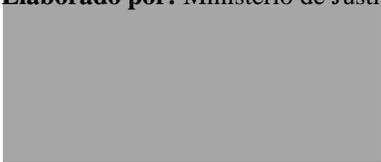
Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013

## Anexo 2: Dimensiones del Pan de Vida

DIMENSIÓN	CONSIDERACIONES
<b>AUTOBIOGRAFÍA</b>	<p>¿Cuál es mi primer recuerdo?</p> <p>¿Cuáles son los acontecimientos más importantes de mi vida?</p> <p>¿Qué personas tienen mayor influencia en mi vida?</p> <p>¿Qué quería ser cuando era niño/a?</p> <p>¿Qué es lo más importante que he logrado en mi vida?</p> <p>¿Cuál es la frustración más grande de mi vida?</p> <p>¿Qué decisiones han sido las más importantes de mi vida?</p>
<b>INDIVIDUALIDAD</b>	<p>¿Cuáles son mis debilidades, o lo que más me cuesta hacer?</p> <p>¿Cuáles son mis fortalezas, o en qué dejo mi huella?</p> <p>¿Qué me impide cumplir mis sueños?</p> <p>¿Cuál es la primera respuesta que doy cuando alguien me pregunta cómo soy?</p> <p>¿Cómo podría plantearme otra forma de vida?</p> <p>¿Otra forma de vida no es posible? (justifique por qué)</p>
<b>PROYECTO DE VIDA</b>	El propósito de mi vida es...
<b>ENTORNO</b>	<p>¿Cómo veo mi realidad?</p> <p>¿Qué tengo?</p> <p>¿Qué necesito?</p> <p>¿Qué puedo hacer?</p> <p>¿Qué voy hacer ahora para empezar?</p>
<b>FORTALECIMIENTO PERSONAL</b>	<p>Autoestima:</p> <p>¿Alguien cree en mí? ¿Quién?</p> <p>¿Creo en mí?</p> <p>Visión:</p> <p>¿Cómo veo mi vida en el futuro?</p> <p>Propósito:</p> <p>¿Qué puedo alcanzar ahora?</p> <p>¿Qué puedo alcanzar en mi futuro?</p> <p>Compromiso:</p> <p>¿Por quiénes me comprometo a construir una nueva opción de vida?</p>

	<b>Contribución:</b> ¿Cómo contribuyo a mi vida, a mi familia, a mi comunidad y a mi país cumpliendo con el plan de vida que ahora construyo?
	<b>Recursos:</b> ¿Con qué recursos subjetivos, sociales, educativos, etc., cuento para construir y ejecutar mi Plan de Vida?

**Elaborado por:** Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013.



### Anexo 3: Aspectos a considerar en la Construcción del Plan de Salida

ASPECTOS	CONSIDERACIONES
<b>INDIVIDUALIDAD</b>	¿Qué fortalezas individuales y humanas he desarrollado?
	¿Qué oficio o carrera profesional he aprendido o alcanzado?
	¿Cómo podría plantearme otra forma de vida?
<b>PROYECTO DE VIDA</b>	El propósito de mi vida fuera del Centro de Rehabilitación Social es...
<b>ENTORNO</b>	¿A quién tengo fuera del Centro de Rehabilitación?
	¿Qué recursos tengo fuera del Centro de Rehabilitación?
	¿Qué necesito fuera del Centro de Rehabilitación?
	¿Qué voy hacer ahora para empezar fuera del Centro de Rehabilitación?
<b>FORTALECIMIENTO PERSONAL</b>	Autoestima:
	¿Quién cree en mí?
	¿Creo en mí?
	Visión:
	¿Cómo veo mi vida fuera del Centro de Rehabilitación Social?
	Compromiso:
	¿Por quiénes me comprometo a construir una nueva opción de vida fuera del Centro de Rehabilitación Social?
	Contribución:
	¿Cómo contribuyo a mi vida, a mi familia, a mi comunidad y a mi país fuera del Centro de Rehabilitación Social?
	Recursos:
¿Con qué recursos Yoicos, sociales, educativos, etc., cuento fuera del Centro de Rehabilitación?	

Elaborado por: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013.

**Anexo 4: Etapa de Observación: Ubicación en pabellones según puntos de la tabla de ubicación población Penitenciaria del Ecuador, cupo de economato y derecho a visita íntima de los PPL**

<b>Seguridad</b>	<b>Puntos Tabla de ubicación población Penitenciaria del Ecuador</b>	<b><u>Cupo Economato</u><sup>31</sup></b>	<b>Visita íntima</b>
Mínima Seguridad	10 puntos	100 USD	1 vez por semana
Mediana Seguridad	11-20 puntos	80 USD	1 vez por semana
Máxima Seguridad	21-29 puntos	50 USD	1 vez cada 20 días
Máxima Seguridad Especial	30-33 puntos	50 USD	1 vez al mes

**Fuente:** Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015

**Elaborado por:** Autora, 2015

---

<sup>31</sup> Según la definición determinada por el MJDHC, 2013, en el Modelo de Gestión Penitenciaria el Economato es el “establecimiento que se dedica a la distribución y venta de artículos de consumo a un determinado público a un precio menor al estipulado en el mercado” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cutos, 2013:57).

**Anexo 5: Parámetros para Ubicación de los PPL en pabellones de Seguridad Mínima, Mediana, Máxima, Máxima Especial**

AÑOS DE SENTENCIA		VIOLENCIA CONTRA LAS PERSONAS		NIVEL DE AFECTACIÓN		ANTECEDENTES DELICTIVOS		GRADO DE PARTICIPACIÓN		CRIMEN ORGANIZADO		EDAD		PERFIL PSICOLÓGICO		COMPORTAMIENTO	
AÑOS	P	V	P	V	P	V	P	V	P	V	P	V	P	V	P	V	P
Sentencia hasta 6 años	1	Sin violencia	0	Sin lesiones	0	Sin antecedentes	0	Encubridor	0	No pertenece a grupos de crimen organizado	0	Mayor de 65 años	0	Control de impulsos o autocontrol	0	Buen comportamiento (Respeto a las personas de su entorno, colaboración, interés en su formación), menos (-) 2 puntos	(-)2

Sentencia hasta 16 años	3	Violencia contra una persona	2	Lesiones leves (Incapacidad menor a treinta días),	2	Con una sentencia anterior	2	Cómplice	1	Pertenece a grupos de crimen organizado nacional	3	Edad entre 18 hasta 22 años	1	Impulsividad, crisis de ansiedad y angustia, 3 puntos	3	Regular comportamiento, (Conflictos no violentos con las personas de su entorno, poca colaboración, limitado interés en su formación)	2
Sentencia mayor a 16 años	4	Violencia contra varias personas,	4	Muerte, lesiones graves (Incapacidad permanente o mayor a treinta días) o violación a la víctima	4	Con varias sentencias anteriores	3	Autor o Coautor,	3	Pertenece a grupos de crimen organizado internacional	5	Edad entre 23 hasta 64 años	3	Diagnósticos psiquiátricos, síndrome de abstinencia,	4	Mal comportamiento, (Conflictos violentos con otras personas de su entorno, nula colaboración, inexistente interés en su formación)	3

**Fuente:** Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2015

**Elaborado por:** Autora, 2015.

\*P=Puntos

\*v=Variable

**Anexo 6:**

**Guía de preguntas para entrevista semiestructurada aplicada a las mujeres privadas de la libertad del CENTRO DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD REGIONAL SIERRA CENTRO NORTE (COTOPAXI) Y CASA DE CONFIANZA Nro.1, Quito- Chillallo**

**Objetivo. -**

Conocer sobre la aplicación de la política pública de inserción social post penitenciaria en mujeres condenadas por el delito de microtráfico de drogas ilegales en el marco de la instauración del nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, promulgado desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

1. ¿Usted estuvo interna en la Cárcel del Inca?: Si o No
2. ¿Por cuál delito se encuentra sentenciada?
  - a. Siembra o cultivo
  - b. Elaboración, producción, fabricación o producción
  - c. Oferta, corretaje, intermediación
  - d. Tráfico ilícito
  - e. Transporte
  - f. Tenencia o posesión
  - g. Otro
3. ¿Cuántas veces ha sido sentenciada y privada de la libertad?
4. ¿Cuáles son sus principales habilidades y destrezas? ¿En qué área?
5. ¿A qué actividad económica se dedicaba mientras estaba interna en la cárcel de Carcelén?
6. ¿Ha mejorado su calidad de vida desde que llegó al Centro de Privación de la Libertad Sierra Centro Norte-Cotopaxi? Si o No ¿Por qué?
7. ¿Tiene hijos? ¿Con quién se quedan, mientras permanece privada de la libertad?
8. ¿Conoce usted o ha escuchado sobre el plan de vida que se planifica con cada mujer privada de la libertad al ingreso a los centros de privación de la libertad?
9. ¿Realiza Usted alguna actividad laboral o educativa durante el tiempo que permanece aquí?  
Si o No ¿Cuál?
10. ¿Hasta el momento ha realizado alguna actividad con profesionales del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos para planificar su salida y reincorporarse a la sociedad?

11. ¿Cuáles son sus planes al recobrar su libertad?

12. ¿Era beneficiaria antes de ser privada de la libertad de algún programa social que brinda el Estado?

Si o No ¿Cuál?