

## REPUBLICA DEL ECUADOR

### INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

XXX CURSO DE MAESTRIA EN SEGURIDAD Y DESARROLLO CON  
MENCION EN GESTION PUBLICA Y GERENCIA EMPRESARIAL



#### TITULO DE LA TESIS:

PROPUESTA DE UN SISTEMA INTEGRAL DE SALUD PENITENCIARIA  
(SISPE) PARA EFECTIVIZAR LA REHABILITACION SOCIAL . CASO:  
CENTRO DE REHABILITACION SOCIAL DE VARONES QUITO Nº 2

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

**AUTOR: DR. MARCO ANTONIO GONZALEZ ESCUDERO**

**Quito, julio del 2003.**

## DEDICATORIA

A Consuelito, Marco Antonio, Alejandra del Carmen y Luis Felipe, por el tiempo que no les dedique, esperando recuperarlo. A ellos que encarnan el amor y el apoyo por la superación, por los hallazgos espirituales que tengan una significación de LIBERTAD, sin la cual los más altos valores pierden jerarquía y se convierten en ficciones, en algo falso y contradictorio.

A mis **Padres Romeo y Carmita**, por hacerme ver que la educación es el arte de capacitarse para la vida social, y poder ser útil manteniendo un espíritu rebelde que armonice su vida con los ideales, ahuyentando el dolor y venciendo a la cobardía.

A mis **hermanos Franklin y Alexis y sus familias**, que siempre me hacen saborear lo hermoso de ser parte de ellos.

A mi **Papá Osquitar y Mamá Ninfita**, donde se encuentren, siempre estarán en mi corazón.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

3

## **En memoria**

**De mis COMPAÑEROS GUIAS ASESINADOS - para quienes los  
derechos humanos fueron un mito- vil y  
cobardemente asesinados por la delincuencia.**

**Un homenaje a ellos, a sus familias y a sus compañeros Guías, mis  
compañeros de trabajo.**

## **Agradecimiento**

**A la Dirección Nacional de Rehabilitación Social por la oportunidad que me brindó al seleccionarme para el ingreso a este Maestría.**

**Al Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN, salvaguarda de los intereses nacionales.**

**A la Dra. Nancy Cisneros, Asesora de la presente Tesis, y al Sr. Ing. Edgar Machado dilecto amigo, compañero, que aportó su experta guía docente en el manejo de procesos de la D.N.R.S.**

## INDICE

CONTENIDO	Pág.
Dedicatoria	
ii	
En memoria	
iii	
Agradecimiento	
iv	
INTRODUCCIÓN	
1	
CAPITULO I	
La Dirección Nacional de Rehabilitación Social	
3	
Antecedentes Históricos de la Institución	
3	
Época Incásica	
11	
Época colonial	
13	
Época Republicana	
16	
Estructura Organizacional de la D.N.R.S.	
20	
Marco Legal	
22	
Visión interna y externa de las Cárceles	
24	

**CAPITULO II**

<b>Concepto Integral de Salud</b>	<b>37</b>
<b>Introducción: salud física y mental</b>	<b>37</b>
<b>Fomento de una vida saludable en los Centros de Rehabilitación Social. El trabajo</b>	<b>49</b>
<b>Tratamiento y resocialización Personal</b>	<b>52</b>
<b>El Plan Nacional de Salud como herramienta gerencial del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE)</b>	<b>54</b>
<b>56</b>	<b>56</b>

**CAPITULO III**

<b>Diagnóstico Situacional del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2.</b>	<b>62</b>
<b>Macro entorno</b>	<b>62</b>
<b>Micro entorno</b>	<b>63</b>
<b>Micro ambiente</b>	<b>65</b>
<b>Análisis FODA</b>	<b>65</b>
<b>Filosofía de gestión: misión, visión, valores y principios</b>	<b>69</b>

**CAPITULO IV**

<b>Propuesta de un Sistema Integral de Salud Penitenciaria</b>	<b>73</b>
<b>Justificación, finalidad, objetivos</b>	<b>73</b>
<b>Descripción de la propuesta: proceso y etapas</b>	<b>78</b>
<b>Metodología y estrategias</b>	<b>79</b>
<b>Monitoreo de tiempos y movimientos</b>	<b>82</b>
<b>Evaluación de las estrategias</b>	<b>83</b>
<b>Indicadores</b>	<b>83</b>
<b>Estrategias operativas</b>	<b>87</b>
<b>Estándares en la comunicación</b>	<b>87</b>
<b>Políticas de justo a tiempo</b>	<b>95</b>
<b>Recursos y cronograma</b>	<b>96</b>



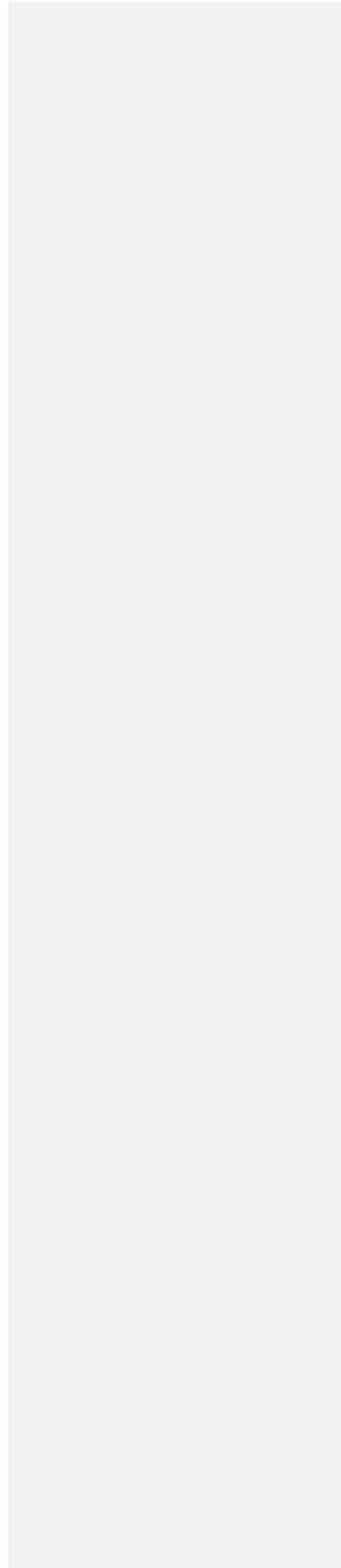
**PDF**  
Complete

*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

7

<b>CAPITULO V</b>	
<b>Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>97</b>
<b>Verificación de Hipótesis</b>	<b>97</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>97</b>
<b>Recomendaciones</b>	<b>100</b>
<b>Anexos</b>	<b>111</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>116</b>
<b>Autorización de Publicación</b>	<b>122</b>



## INTRODUCCIÓN

Hoy en día la salud se considera un estado integral de bienestar social, mental y físico, más que la simple ausencia de enfermedades o dolencias. En la declaración de Alma-Atá de 1978, los países miembros de la OMS se comprometieron con el lema "Salud para todos". El principio rector de todos los departamentos de salud locales, estatales, provinciales, regionales y nacionales es lograr esta meta de la manera más completa y rápida posible.<sup>1</sup>;

Entendiendo la Salud como el equilibrio bio-psico-social de un individuo, deriva que todo ser humano para estar sano debe reunir requisitos de seguridad, estabilidad, libertad económica, de pensamiento, de acción, de desarrollo, de recreación, de conciencia, etc. Quien se halla privado de su libertad por haber infringido la Ley, es un ser enfermo, por tanto, es uno de los fenómenos sociales que se conoce en extensión, pero al mismo tiempo poco se aporta para enfrentarlo. De lo que sí estamos claros, es que nadie quiere estar preso o sufrir los efectos físicos, sociales, psicológicos, económicos, jurídicos y políticos, de la pérdida de la libertad.

En nuestro país, al igual que en todos los países, el delito es un efecto de un sin número de causas estructurales y coyunturales; así: los altos índices de miseria y de pobreza, las altas tasas de desempleo, la desigualdad social, la ineficiente aplicación de la justicia -la ley no es aplicable para los de cuello blanco o la ley es sólo para los de poncho-; inequitativa distribución de la riqueza; la falta de solidaridad, entre otras. Quién ha quebrantado la ley y ha sido juzgado y declarado culpable, tiene

---

<sup>1</sup>"Salud pública," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000*. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

que cumplir la condena impuesta en una cárcel, un mundo hostil que impone condiciones especiales de ~~vida~~ <sup>sobre vivencia</sup>, y en las cuales la Salud, se convierte en prioritaria y esencial.

La Dirección Nacional de Rehabilitación Social, para cumplir su cometido básico que es la custodia de los internos y de preservar su integridad, respetando fielmente los derechos humanos de las personas, y centrándonos al campo de la salud, requiere promover acciones razonadas en procesos de realización efectivos de rehabilitación para mitigar la invalidez funcional resultante de enfermedades o lesiones y para que las personas puedan volver a desarrollar sus actividades lo antes posible. No sólo la recuperación física, sino también la rehabilitación social y vocacional debe recibir más atención como aspectos importantes de los servicios de salud penitenciaria. Esto es coherente con la postura de centrarse en la salud, más que en la enfermedad, adoptada por la OMS.

Comprendiendo que las acciones que se implemente con decisiones políticas y administrativas lleven al desarrollo institucional, a contribuir a darle el valor agregado a los funcionarios, a satisfacer las demandas básicas de salud de los internos, a contribuir con la seguridad al interior y exterior de las cárceles; que acarreen a una eficiente y efectiva implementación de Sistemas de Información Gerencial como instrumentos vitales en la Administración Pública, que favorezcan la optimización del recurso humano y económico; para de esta manera erradicar los estigmas, estereotipos, imágenes mal asociadas de una Institución que busca la rehabilitación y reinserción social del detenido.

## CAPITULO I

### LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REHABILITACIÓN SOCIAL.

#### 1.1. Antecedentes Históricos de la Institución.

Las penas privativas de la libertad son relativamente modernas, puesto que aparecen tardíamente en la ley penal. Su origen, al menos con el sentido contemporáneo, se remonta al siglo XVI, generalizándose cuando los Estados se percataron de que las penas podían explotarse utilitariamente, pudiendo ser usados los penados en servicios de transportes o de armas. Su extensión se impuso también como consecuencia de la reducción de la pena de muerte y de las penas corporales, es decir, con el avance de las doctrinas racionalistas y utilitarias. Paralelamente su problematicidad fue poniéndose más de manifiesto, particularmente en cuanto a sus efectos nocivos y a sus secuelas, cuando la medicina fue reduciendo las muertes prematuras. Todo esto ha llevado a que una de las penas más recientes y más difundidas haya llegado muy rápidamente a una situación que suele definirse contemporáneamente como de "crisis de la prisión", pese a que las penas privativas de libertad siguen siendo el eje central de todos los sistemas legales vigentes. Hoy resulta incuestionable que la prisión se cuenta entre los principales factores criminógenos, siendo paradójal que el fin legal de su existencia sea, precisamente, realizado de manera que provoca usualmente el efecto diametralmente opuesta del procurado.

Por otra parte, se reconoce generalmente que la pena privativa de libertad señala una suerte de justicia selectiva, puesto que en todo el mundo caen en ella preferentemente quienes pertenecen a los sectores sociales más desfavorecidos. Además, y por mucho que se pretenda que

la vida carcelaria debe distinguirse lo menos posible de la vida libre, es incluso dudoso que esto pueda lograrse en unos pocos establecimientos "modelo" y a los que sólo puede destinarse un reducido sector de condenados. Lo cierto es que el preso se habitúa a una vida que Hentig califica de "antinatural": el interno pierde interés por los problemas de la comunidad libre, entre los que cuenta su propio techo y su alimento, generándose motivaciones nuevas, rudas y primitivas, susceptibles de perdurar al recuperar su libertad y que se manifiestan cuando entra en conflicto con la sociedad libre.

Esta realidad está evidenciada por la criminología y por la simple observación empírica de los hechos. Cuello Calón observaba que "a pesar de sus nocivos efectos y de la fuerte reacción que frente a ella se ha manifestado, en particular en los últimos años, es el medio de protección social contra el delito empleado con mayor frecuencia y constituye el eje del sistema penal de todos los países".

Los testimonios contra la pena de prisión -que hace ya muchos años han dado lugar a la mencionada acuñación de la expresión "crisis de la prisión"- se han multiplicado desde que Cuello Calón escribió esas palabras, aunque el problema sigue planteándose en términos similares.

Las penas cortas privativas de libertad fueron las primeras en ser duramente criticadas, desde el Primer Congreso Penitenciario Internacional de Londres de 1872, en que se destacó ya su inutilidad. Recientemente, se la considera como pena de prestación de trabajo. No obstante, en los últimos años ya se ha extendido en forma generalizada la crítica a toda la institución de la prisión.

En 1974, una Comisión Oficial del Ministerio de Justicia Italiano patentizaba los problemas en términos muy precisos: "En esta sociedad se encuentran maestros y alumnos, compradores y vendedores, hombres

y mujeres y también maridos y esposas pero siempre bajo el signo de la violencia y del fraude. Un detenido, bien se adapta a tales tipos de sociedad, y llega a formar parte activa de ella, bien, en su incapacidad para destruirla se destruye a sí mismo psicológica o incluso físicamente. El sujeto que, después de largos años de esta vida, se adaptó a la sociedad carcelaria o se tornó indiferente a todo, una vez puesto en libertad, se encontrará totalmente inadaptado; será rechazado por la sociedad y por ello volverá a relacionarse con antiguos y nuevos criminales y a tomar otra vez el camino del crimen". Con mayor vehemencia y sólida argumentación, se caracteriza también a la prisión como un aspecto legitimado de la violencia.

El surgimiento de las primeras discusiones relativas al término de peligrosidad social, se remonta a finales del siglo XIX y a principios del Siglo XX en Europa en el marco de las manifestaciones de la crisis del capitalismo liberal. El delito busca su complementación en el término peligrosidad social<sup>2</sup>.

Comentario [\*1]:

Concretamente en Italia surge el concepto de peligrosidad social inspirada en la Escuela Positiva cuyo referente es el orden social natural; de allí la percepción de que los conflictos sociales constituyen problemas del individuo que, además, debe respeto al todo, en tanto el cumplimiento de las leyes y normas para garantizar la armonía de la sociedad.

Existen cuatro tendencias o enfoques en el pensamiento criminológico:

1. La que se conoce como la corriente interaccionista o sociológica, que parte del precepto de que la sociedad selecciona los delincuentes<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Tosca Hernández, 1977.

<sup>3</sup> Del Olmo, Rosa.

2. La tendencia clínica que como su nombre lo indica, se orienta al estudio clínico concretamente en el tratamiento de los delincuentes sobre la base de la investigación de la personalidad criminal, su tipología etc.
3. La política criminal identificada por el estudio de la criminología como ciencia de la defensa social.
4. Finalmente la corriente de la llamada criminología crítica que surge como respuesta a las anteriores partiendo del cuestionamiento a la criminología misma y promoviendo una nueva.

Sin hacer un análisis de la historia de la criminología conviene para efectos del presente trabajo, conocer las ideas que en torno a la criminología contemporánea o criminología crítica se han planteado. Esta es entendida como la tendencia jurídico-penal y de la sociología criminal desarrollada en los últimos veinte años como instancia crítica de la justicia penal vigente en el mundo occidental<sup>4</sup>.

Para colmo de males, la lentitud procesal da lugar al fenómeno que se conoce como "inversión del sistema penitenciario", caracterizado por una superpoblación en los establecimientos para procesados -en que los detenidos no están sometidos a régimen alguno- y un escaso número de internos en el régimen ejecutivo, debido a que la mayoría suele recuperar su libertad al momento de la sentencia. Las cárceles para procesados llegan de este modo a convertirse en verdaderos centros de contaminación criminal y, puede afirmarse que, dado el predominio del número de internos procesados sobre el de condenados, la mayor parte de los condenados resulta cumpliendo su pena sin haber estado sometido

---

<sup>4</sup> Mauricio Martínez, 1992.

a otro régimen que al de una "cárcel de contención" pura y simple, donde suele peligrar su propia seguridad física.

Se le atribuye a la criminología crítica haber promovido en el mundo académico una revolución científica; el giro al estudio de las causas de la criminalidad partiendo de la denuncia a la justicia penal marcada -desde esa perspectiva- por su selectividad a favor de las clases pudientes así como el tratamiento político de lo delictivo, le ha asignado, además, el carácter de ciencia política a esta corriente de pensamiento. Esta tendencia tiene diversas expresiones en el llamado Neorrealismo de Izquierda, el Derecho Penal Mínimo y el Abolicionismo del sistema penal.

**En el Neorrealismo de Izquierda** se identifican a los promotores de la Criminología crítica o nueva, ubicando su nacimiento en Inglaterra y los Estados Unidos en el año de 1968 en el marco de la organización de la Conferencia Nacional de la Desviación<sup>5</sup>. Se destacan entre otros a Young, Lea, Taylor Kinsey, Mathews, Platt Tagaki y en Latinoamérica a la conocida y muy destacada socióloga venezolana Rosa Del Olmo recientemente fallecida.

Como su nombre lo indica, surge como una crítica al idealismo que caracterizaba a la disciplina, de allí el calificativo de Neorrealismo; posteriormente como respuesta a la tendencia neorrealista surgida en los años 80 coincidentes con las campañas de "Ley y Orden" promovidas por el Presidente norteamericano Ronald Reagan y la Primer Ministro de Inglaterra Margaret Tacher.

Entre los principios rectores del Neorrealismo de Izquierda se señala que la criminología debe regresar al estudio de las causas del delito. Se resalta la necesidad de elaborar una Sociología de la

---

<sup>5</sup> Martínez, 1992.

Desviación concibiéndose al delito desde esta perspectiva, es decir, como una manifestación de las injusticias sociales que promueven la exclusión responsabilizando al Estado de la marginación de amplios sectores de la población. La pobreza, el individualismo y la competitividad constituyen entre otros los factores que estimulan el delito; éste es definido, además, como "intra clasista" ya que enfrenta a los pobres entre sí "olvidando al enemigo principal como lo es la naturaleza injusta de la sociedad", contribuyendo a la "desintegración de la clase trabajadora, disminuyendo su capacidad de lucha"<sup>6</sup>.

La corriente identificada como el **Derecho Penal Mínimo**, surge en Europa y es la que mayor influencia ha ejercido en América Latina; se orienta hacia la reducción de la pena con intención de abolirla. Plantea que las "clases subalternas" son las más criminalizadas y las más victimizadas; parte de una crítica al sistema penal y plantean su abolición para unos de la cárcel y para otros del sistema penal total-, pero deberá transitar por un período en el que paulatinamente vaya reduciéndose al mínimo.

Se trata de identificar las causas del delito desde dos aspectos fundamentales: de una parte del conocimiento de los procesos de criminalización y por otra parte la identificación de los comportamientos socialmente negativos. Señalan la importancia y la necesidad de la interdisciplinariedad interna (propio de la sociología jurídico-penal) y de la interdisciplinariedad externa, es decir, del tratamiento de lo penal desde otras disciplinas. Consideran que una eficiente política criminal requiere de profundas transformaciones sociales e institucionales que garanticen la igualdad y la democracia. En ésta corriente de pensamiento se encuentran Baratta, Ferrajoli, Melosi, Bergalli, Aniyar de Castro, Raúl Zaffaroni, Fernández Carrasquilla y Sandoval entre otros.

---

<sup>6</sup> Martínez Mauricio, 1992.

Los llamados **Abolicionistas del sistema penal**, se oponen al manejo de los términos "delito" y "peligrosidad" ya que consideran que su utilización por el derecho y la justicia penal se hace en función de una concepción que considera estos hechos "como algo natural"; destacándose, además, la utilización de éstos conforme a los intereses de clase y de quienes detentan el poder.

Se señala que los orígenes de esta corriente se ubican en el siglo XVIII en el marco del debate en torno a la prisión como pena; quienes abogaban por éste, lo hacían motivados a erradicar las prácticas de castigos físicos característicos de la época. No obstante, no es sino hasta el año de 1983 cuando aparece como movimiento en el Congreso Mundial de Criminología celebrado en la ciudad de Viena. Se destacan como representantes de esta corriente a Bianchi, Mathiesen, Christie, Hulsman y Steinert. Como alternativa al sistema penal plantean:

- El manejo de nuevos términos tales como implicados, situaciones-problemas, penitencia y deuda entre otros.
- Justicia consensual en la que se reivindica valores propios de las sociedades primitivas.
- Sistema que garantice la igualdad de condiciones en el marco de un proceso en donde las decisiones dependen de los implicados.
- Justicia conciliatoria a fin de evitar las causas que reproducen la violencia.

Luego de este breve repaso en torno al debate planteado en los últimos años en el marco de la llamada Criminología crítica, conviene

señalar que desde hace muchos años la Ley y el delito en tanto reglas sociales y sociedad, eran temas de interés de destacados filósofos y pensadores de la historia. Platón desde el punto de vista filosófico consideraba al delincuente como un enfermo, y a la pena como una necesidad para su erradicación y salud social. Otros como Tomás de Aquino (1225-1274), Hobbes y Beccaria (1774) también emitieron juicios en torno a estos términos.

No podemos dejar de destacar a Durkeim y a Marx; el primero de ellos consideraba que la Ley era el reflejo de la conciencia social de una sociedad; en cambio Marx como el instrumento de la burguesía para controlar el poder.

La visión del delito y la Ley como fenómeno político y de control social no es exclusiva de estos pensadores; Dahrendorff (1959) señalaba que la coherencia y el orden en la sociedad se fundamentan en la fuerza y la coerción, en la dominación de algunos y el sometimiento de otros<sup>7</sup>.

A modo de reflexión se puede inferir entonces que los Códigos Penales que rigen hoy en nuestros países, son por una parte reflejo de nuestra sociedad y de su capacidad de asimilar las nuevas realidades; por otra parte, de su voluntad de redefinir sus instrumentos y modernizar sus instituciones que hagan viable operar los cambios que, a nuestro criterio, deberán estar orientados a procurar la justicia social y garantizar el respeto a la dignidad humana.

Para tener una mejor visión de nuestra Institución y sobre todo de la realidad penitenciaria, como fruto de un sistema de esclavitud penal, del imperio de la mano vengativa del soberano, de la instrumentalización del suplicio, de la teatralización de la ejecución penal en el uso frecuente

---

<sup>7</sup> D.M. Azimi, 1972.

de la pena capital, de las técnicas violentas utilizadas por el castigo; el estilo clásico de la reacción frente al delito en nuestros días ha cedido espacio a la prisión, que en sus primeros pasos la Institución ha pasado por fábricas, encarcelamiento en obrajes, conventos, galeras, casas de corrección, panóptico, deportación, colonia penal, penitenciaría, régimen progresivo, cárceles, prisiones, centros, etc.; transitando en esta dinámica social a ser la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (entidad adscrita al Ministerio de Gobierno y Policía), con un sentido aunque en el nombre, de reinserción social de los privados de libertad; y, en la que actualmente se viene realizando esfuerzos para que esto se cumpla en la praxis, estableciendo programas imaginativos que rompan los esquemas tradicionalistas, pensando en función de un servicio profesional al ciudadano y a la ciudadanía, aplicando reglas básicas de una gestión administrativa eficiente y eficaz, por todo ello es elemental que destinemos un espacio adecuado a las líneas históricas y a la realidad actual, clarificando el proceso que vive nuestro país en materia de represión del delito, desde épocas pasadas, pasando por la primera Constitución de 1830, en que se sientan las determinantes penológicas que han influido hasta nuestros días.

**Época Incásica.-** El modelo teocrático y comunitario del Imperio configura dos conductas como las más lesivas y sujetas a un riguroso castigo; las que atacan las normas religiosas: adulterio, blasfemia, irrespeto al culto del Dios Sol; y, las conductas que producen daño al desarrollado sentido de solidaridad comunitaria. La muerte infamante con matices ciertamente violentos constituye la reacción habitual para estos casos.

Se observa el uso de penas con un profundo sentido expiatorio, como es el caso del destierro a tierras malsanas bajo obligación de

trabajo<sup>8</sup>. La indemnización y el sometimiento del malhechor a la esclavitud en favor de la familia del agraviado demuestran, de su parte, el sentido de reparación del daño que llevan envueltas ciertas penas.

La detención se practica para efectos del juzgamiento y en espera de la ejecución de la sentencia de contenido inapelable. Karstan, acepta la existencia de al menos dos *prisiones* en las cercanías del Cuzco, pero la caracterización que nace no es sino la de lugares de rápido exterminio. En todo caso, cinco días era el tiempo mayor que podía durar un juicio en los tribunales peruanos, y al quinto día la sentencia debía estar ejecutada y el reo castigado<sup>9</sup>. En contraste con nuestros días presentes, los Incas estaban convencidos de que la dilación en los juicios era una especie de impunidad para los criminales.

Componentes subjetivos como la procedencia de casta del malhechor o del agraviado influían en la sentencia, aquello provenía de la idea de que para los Incas de sangre real una reprimenda pública constituía un castigo mucho más grave que la muerte para una persona común. La situación superior que ellos ocupaban en tanto Hijos del Sol y creadores de la religión tenía por efecto el considerar sus leyes aún más sagradas. Pero una vez dejados de lado los privilegios de las castas dominantes efectivos inclusive en el área penal, hay que aceptar como evidencia el gran desarrollo del Imperio en materia de legislación social se observa por ejemplo la existencia de una ley para proteger a los pobres incapacitados, una fórmula de reparto de tierras conforme a las necesidades familiares y sociales, un profundo sentido comunitario que obliga a los vecinos a socorrer en el trabajo a los impedidos.

---

<sup>8</sup> La Civilización del Imperio Inca; Karstan R; 1983.

<sup>9</sup> La Civilización del Imperio Inca; Karstan R; 1983.

**Época colonial.-** La transposición de las instituciones españolas es un elemento sustancial a considerar en esta época; el panorama legal que nos es impuesto, al margen de toda consideración de la realidad, goza de un alto criterio por parte de los historiadores inclinados sobre este período. En referencia a las denominadas Leyes de Indias<sup>10</sup> se puede constatar que contiene una infinidad de disposiciones emanadas de la Corona y que, de alguna manera, se habría intentado separar los intereses económicos del poder político. El nacimiento de una organización jurisdiccional de corte europeo; la catalogación escrita de conductas delictivas y de las penas a ellas atadas; más, las bases de implantación del **sistema prisión** constituyen los elementos claves de la institucionalización penal de la Colonia.

Lo que hay que sacar en limpio en este proceso es la inauguración de una justicia penal alternativa en que, un trato merecerían los blancos, los criollos de alta cuna y los jefes de la Iglesia y, otro, muy distinto, los naturales y criollos pobres, los mestizos bajos y negros. Sólo por tomar un ejemplo de las normas ese sistema, indicaremos que en 1538 el Cabildo de Quito dispone que cualquier negro que huyere durante seis días de la casa de su amo habría de ser condenado al corte del miembro y de los compañeros (testículos) en la primera ocasión y, por reincidencia, a la muerte. De su parte si un negro tenía la alevosía de alzar la mano, con arma o sin ella, a un español este podía matarlo sin incurrir en castigo con sólo pagar a su amo el valor de la compra.

Una justicia de varias puntas emerge en la práctica sobre montando varios sistemas de represión en contra de las clases subyugadas: poder de los amos que podían disponer hasta de la vida de los indios a su cargo, sistema policial rural y urbano, judicaturas civiles y eclesiásticas. Por el contrario, un acceso de ciertas personas a una

---

<sup>10</sup> El poder político en el Ecuador; Hurtado O.

inmunidad sagrada se dibuja, por efecto de un Concordato del siglo XVI con la Iglesia, el mismo que les otorgaba un fuero especial de Corte para su juzgamiento y una aplicación atenuada de penas en **lugares** previamente establecidos.

La Iglesia de su parte, va absorbiendo una serie de poderes jurisdiccionales, ampliamente inspirada en el modelo de la Santa Inquisición. Para 1546 se nombra un Juez de la Santa Iglesia con el propósito de castigar los "pecados públicos, las hechicerías y herejías". La Iglesia concentró una serie infinita de poderes en la organización política y social, así como en la persecución y castigo de las "desviaciones"; que a finales del siglo XVI se puede constatar juzgamientos a "impíos o sostenedores de tesis no aceptadas por la Iglesia" que fueron **repatriados** a Lima y condenados inclusive a la hoguera<sup>11</sup>.

En cuanto a la **prisión**, fue recogida por las Leyes de Indias junto con la multa, el fuste, la mutilación de miembros, el exilio, las galeras y la pena de muerte. Con todo esta abundancia de medidas represivas se privilegió, sin embargo, alguna forma de encierro penal que en ocasiones fue inclusive más temido que la pena de muerte; lo que algunos historiadores denominan con razón el **encarcelamiento en obrajes**.

A título de hipótesis habría que atreverse a señalar que las bases sociales sufrieron múltiples fórmulas de juzgamiento y represión y que, el aparato formal de justicia, inclusión hecha de la prisión, debió haber sido utilizado de forma muy marginal. La intermediación jurisdiccional de la época debió haberse constituido en un dispositivo accesorio y de esporádico ejercicio, destinada sobre todo a ciertas conductas de las clases dominantes<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> La Real Audiencia de Quito, Claustro de los Andes; Descalzi Ricardo. 1978.

<sup>12</sup> Trabajo de prisioneros; Arguello Santiago.

Los condenados a prisión perpetua eran, sin embargo, **deportados** al Castillo de Chagre, en Panamá, o al Valdivia de Chile; se los conducía presos a Guayaquil y de allí indiferentemente se los enviaba a cualquiera de los dos presidios según se presentara la ocasión con los buques que arribaban a aquel puerto. La **prisión temporal** se pagaba en Guayaquil, en la **fábrica** de tabaco de aquella ciudad. Las mujeres condenadas a prisión perpetua eran encerradas para toda su vida, en alguno de los **conventos** de monjas, en los cuales debían servir a las religiosas como criadas con derecho sólo al alimento.

Para completar esta imagen de la instauración paulatina del sistema carcelario en nuestro país habremos de señalar que para mediados del siglo XVIII en Quito ya existían tres cárceles: la primera, que se fundó hacia 1573 y que fue conocida como Cárcel de la Real Audiencia (ubicada en el propio edificio del Gobierno); la cárcel común para varones y la cárcel Santa Marta para mujeres, estas dos últimas en el centro de la villa<sup>13</sup>. Al parecer, la citada fábrica de tabaco de Guayaquil, más una fábrica de pólvora instaurada en Latacunga funcionaron de verdad como cárceles pero sólo para infractores mestizos y nobles indígenas.

Con la información de que disponemos resulta evidente una articulación en la Colonia entre penalidad y utilización exhaustiva de la mano de obra. La propia Iglesia extendió su poder en el agro y practicó formas de esclavitud y servilismo, bajo el argumento de que era "mejor esclavizar el cuerpo de un hombre y salvar su alma, que dejarlo libre y pagano"<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Quito a través de los siglos; Enríquez, E.

<sup>14</sup> Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito, Moreno S.

De igual manera, otra fórmula de castigo-trabajo, importada a tierras coloniales, constituyó el uso de las **galeras** que según Cedula Real de 1580, permitía remitir condenados a Panamá, para que a órdenes de Pedro Vique Manrique, lucharan contra corsarios ingleses y franceses a fin de defender las costas del Istmo<sup>15</sup>. Modelo de explotación inmisericorde de la mano de obra indígena y las exacciones a las que se hallaba sujeta: tributación, endeudamiento, etc.; se concretan en una hipoteca de los brazos para el trabajo. La penalidad no podía escapar, bajo ningún concepto, a tal sistema, al cual más bien debía servir. De las informaciones obtenidas en fuentes documentales de la época y sobre todo de los Autos de la Real Audiencia, sale a flote la amplia preferencia que se dio a un sistema mixto de penalidad: azotes públicos (como cien o doscientos conforme a la falta) con fines de intimidación general; y destierro a obras públicas, con fines de escarmiento y justificaciones utilitarias para la Colonia. Protegidos como nunca los intereses de las castas dominantes y de la estructura de poder en la Colonia, la penalidad cumplía a saciedad los fines que perseguía. Si en algún momento se habla de corrección o de enmienda del criminal, no parece sensato pensar que constituyese la base del sistema penal instaurado.

**Época Republicana.-** Se debe subrayar la maraña de tendencias en que se desenvuelve la legislación penal ecuatoriana. Se debe contar entre sus fuentes legales al Código Penal Belga de 1867, sobre cuya estructura se efectúan incisiones del Código Penal Español de 1822, que había ya inspirado el primer Código Penal, de 1837; del Código Argentino de 1922 y del Código fascista italiano de 1930. Todo ello sin contar propósitos reformistas coyunturales que se incluyen de manera incoherente e inorgánica en el transcurso de la agitada vida política del país.

---

<sup>15</sup> La Real Audiencia de Quito, Claustro de los Andes; Descalzi Ricardo.

Yuxtapuesto a la influencia del colonizador y al espíritu aflictivo y expiatorio de la época, el I Código Penal Ecuatoriano extrae del artículo 55 del Código Español de 1822, lo que habría de entenderse por condena a trabajos forzados: "trabajar públicamente en los caminos, calzadas, canales, puentes, construcciones de edificios públicos, fortificaciones, etc.; unidos de dos en dos con una cadena ligera, y a las obras más inmediatas al pueblo en que se hubiere cometido el delito". La legislación republicana debuta entonces bajo la fórmula de trabajos de utilidad pública; la coherencia del sistema parece estar asegurada por la concepción represiva de la pena privativa de libertad, por el modelo político autoritario y por las necesidades que experimentaba el naciente Estado, en base, a tales obras. Otra certeza constituye el hecho de que el modelo que se inauguró en materia de trabajo subsistiría sin mayores variaciones hasta principios del siglo XX, de su lado, la amplitud con que se utilizó la pena de muerte, hace pensar en una cierta continuidad del sistema prisión como fórmula subsidiaria o complementaria a otras penas. Indicando que este cuerpo legal es el eje de la legislación penal ecuatoriana; Ley que se pone en vigor bajo el auspicio del dictador más controvertido que conoce la historia del país y con el telón de fondo de la llamada "Carta Negra", Constitución Política redactada a la medida de la arbitrariedad del Ejecutivo.

El Código Penal de 1872 no es otra cosa que una traducción retocada de la casi totalidad de disposiciones del Código Penal Belga de 1867. Como es conocido, dicho Código, sobre la base del napoleónico de 1810, produce una diferenciación minuciosa de las penas y del elemento al que parece darle una importancia primigenia: el trabajo sujeto a ellas. Algunos artículos se trasladaron luego a nuestra legislación: como por ejemplo: el Art.26.- Los condenados a prisión correccional sufrirán su pena en las "**Casas de Corrección**". Ellos serán empleados a uno de los

trabajos establecidos y autorizados en la casa, a menos que hayan sido dispensados al efecto por el gobierno en casos excepcionales<sup>16</sup>.

El **Panóptico** de Quito es sujeto a un amplio Reglamento en 1915, con 177 artículos se aborda con la mayor minuciosidad aspectos de régimen, trabajo, educación, disciplinarios y administrativo-funcionales. Este es un punto de enlace muy importante dado que la futura legislación sobre **prisiones** tendría de cuadro referencial dichas normas. En el artículo 3 se esboza el sistema de Auburn, de la siguiente manera: el sistema penitenciario que se observara en el establecimiento será de apartamiento absoluto en las celdillas por la noche y el trabajo en comunidad durante el día en los talleres. Y en disposiciones concordantes (89, 107 y 125) se lo completa al identificar serán acompañados de silencio absoluto. Quedan completamente prohibidos los cantos, silbos, gritos, uso de instrumentos y cualquier otro ruido; así como tampoco se permite el comunicarse por medio de claves o senas. Al tenor del artículo 126 se comprende que una de las puniciones disciplinarias era el aislamiento con trabajo en celda. Las privaciones a las que se halla sometido el individuo. Sin que necesariamente constituyan una forma de castigo, son múltiples, entre otras cosas se halla privado de asomarse a la ventana de la celdilla, pues se supone que ella es únicamente para la ventilación; se halla privado de colgar cuadros o estampas en las paredes o de acostarse durante el día. Para completar el cuadro hay que decir que con este reglamento se institucionaliza un periodo "científico" dominado por los médicos de prisión. El contenido del proyecto de corrección y enmienda de los criminales tomara un rumbo "antropológico" con el que los médicos acrecentarán de continuo su poder en la institución carcelaria.

---

<sup>16</sup> Tomado del Código Penal Francés de 1810.

Es valioso comentar las regulaciones que aparecen, en relación, a los jefes de talleres, imponiéndose condiciones para su nombramiento, se determinan atribuciones y deberes de una manera bastante cuidadosa; y la adopción de un **régimen progresivo**, que aparece bastante elaborado y que considera al trabajo de los internos un eje de la progresión.

Ninguna transformación importante localizamos en la legislación hasta la puesta en vigor, en 1936, del Decreto 73 que establece una importante modificación del régimen de las prisiones, interés desde el punto de vista del trabajo penitenciario consiste, en el intento de clasificar los establecimientos de cumplimiento de penas privativas de libertad en tomo al trabajo que corresponde a cada una de las categorías. Decretando en 1936 la conocida Colonia Penal Agrícola de Mera, en el Oriente Ecuatoriano, con lo que se quiere coordinar en un sólo programa: educación y trabajo carcelario, pero destinando al trabajo siete días: tres para actividad agrícola y cuatro para obras públicas, como la construcción de edificios, apertura de vías de comunicación, etc. La pena a la colonia resulta, en todo caso desproporcionada, desde al momento mismo en que se halla destinada a quienes merezcan prisión correccional, la escala más leve del delito. Se evidencia al menos un esmero especial por la gestión del trabajo y la asignación a título de salario de un 50% de sus beneficios. El fin que se persigue de colonizar, se halla asegurado por asignaciones territoriales conforme al número de cargas familiares al momento de obtener la libertad condicional. Se insiste también en la utilización de un régimen progresivo y el trabajo constituye un medio disciplinario de importancia. En 1939 se dan otros dos reglamentos para la **Penitenciaría** Nacional "García Moreno", de Quito; el primero, sobre organización y régimen de trabajo y, el segundo, sobre conducta y visitas. Se establece un verdadero instrumento de gestión laboral, junto a un reordenamiento del régimen progresivo en vigor.

En las décadas pasadas del siglo XX se estableció reformas al Código de Procedimiento Penal como al Código de Ejecución de Penas y para que se engranaran dentro de la normativa legal de nuestro país como de la normativa internacional con relación a los derechos humanos de los internos, pero fundamentalmente para el siglo XXI se debería proveer de las herramientas necesarias que permitan a la D.N.R.S. y a sus funcionarios cumplir desde su radio de acción, con su obligación hacia la sociedad y contribuir en la seguridad y desarrollo del Estado.

## **1.2. Estructura Organizacional de la D.N.R.S.**

Se indica la estructura organizacional de acuerdo al Orgánico de Procesos de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, según Resolución OSCIDI N° 0197-2001.

Se establece en estos la función administrativa de diseñar y mantener en función eficaz los sistemas de la D.N.R.S. y los roles que debe cumplir cada empleado para el cumplimiento de los objetivos de la misma; por tanto, es el agrupamiento de actividades y personas en departamentos para una mejor planeación y control, para una mejor dirección y ejecución de tareas, que permitan cumplir con la misión de brindar máxima calidad y servicio. La DNRS será, por tanto, una de los elementos gubernamentales capaces de insertarse dentro de una sociedad donde el conocimiento va a jugar un papel competitivo de primer orden, donde se desarrollará la destreza de ~~aprender~~ aprender<sup>17</sup> y la administración del conocimiento, a través de la formación y sobre todo de las experiencias vividas, como variable del éxito de la gestión pública.

---

<sup>17</sup> HAMMER Michael, Reingeniería, Edt. Norma , Bogotá..

El conjunto de procesos es la forma de gestionar toda la organización basándose en procesos, entendiéndose como la secuencia de actividades orientadas a generar un valor añadido sobre una Entrada para conseguir un resultado y una Salida<sup>18</sup> que a su vez satisfaga los requerimientos del cliente en este caso de la sociedad.

Dentro del Mapa de Procesos de la DNRS, (Anexos 1, 2) se entiende claramente que no existe producto o servicio sin un proceso, de igual forma no existe proceso sin un producto o servicio; por tanto, la organización es un conjunto de procesos que generan productos o servicios interdepartamentales o interfuncionales, caracterizados por perseguir la eficacia y la eficiencia de los mismos, frente a la tradicional gestión por funciones o departamentos estancados, se impone la necesidad de la gestión por procesos para adaptarse mejor a las necesidades de la población carcelaria y renovar la competitividad de la Institución. Se producen así procesos generadores de valor tanto para la población carcelaria como para el Consejo Nacional de Rehabilitación Social y Dirección Nacional de Rehabilitación Social encargada de cumplir con las estrategias penitenciarias que permitan dar seguridad y rehabilitación de los internos, a través de una suma de esfuerzos individuales en búsqueda de alto rendimiento, con la conjunción de determinadas personas adecuadamente lideradas y con habilidades complementarias que se entregan por un propósito común, mediante planes que permitan programar y planificar actividades que se van a abordar, asegurando que se implementen las actividades planificadas, permitiendo comprobarlas y verificarlas; y que los resultados obtenidos se correspondan con los objetivos, a través de indicadores que permitan reaccionar, reajustar y establecer los objetivos (Anexos 3, 4).

---

<sup>18</sup> [www.jet.es/amoarrain](http://www.jet.es/amoarrain)

Implementado el SISPE en Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito N° 2, como Plan Piloto es establecer un laboratorio y una sistemática que permita analizar las oportunidades de mejora en los procesos de la Institución, a partir del análisis de causas desarrollar alternativas e implantar soluciones que mejoren la competitividad<sup>19</sup>, mediante el trabajo en equipo, esto es, con personas seleccionadas de la Institución con una visión global del proceso, tendiente al resultado de un producto final que es la rehabilitación de los internos.

### 1.3. Marco Legal.

Cuando se hace referencia a los presos, generalmente entendemos que se trata de toda persona que se encuentra privada de su libertad en centros creados para tal fin. Es conveniente destacar los esfuerzos de diversos organismos, instrumentos y normas internacionales en el desarrollo de definiciones en esta materia, orientados a conocer las condiciones desde el punto de vista legal en que se encuentran, así como para garantizar sus derechos en atención a su situación o circunstancia. Organizaciones de las Naciones Unidas a través de instrumentos y normas, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (RM); el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (Conjunto de Principios) han elaborado las siguientes definiciones y clasificaciones:

**Persona Detenida.-** El Conjunto de Principios en su "Uso de los Términos", establece la distinción entre persona detenida y persona presa, estableciendo fundamentalmente la diferencia en atención a su

---

<sup>19</sup> [www.usuarios.intercom.es/calidad](http://www.usuarios.intercom.es/calidad)

condición de no-juzgado o condenado. Procesado, Acusado y Persona detenida constituyen términos que en el marco de los instrumentos internacionales reseñados (RM, PIDCP), coinciden en definirlo como la situación de una persona privada de su libertad bajo la condición de detención preventiva que no ha sido juzgada.

**Persona Presa.-** Se define como la situación de privación de libertad de una persona que ha sido juzgada por un Tribunal competente y condenada a causa de un delito. Condenados y Penados a la luz de los instrumentos internacionales de Naciones Unidas (PIDCP, RM), entran en esta categoría.

**Clasificación de los Reclusos.-** Conforme a las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos (RM), se identificaron las siguientes categorías: condenados; reclusos alienados y enfermos mentales; personas detenidas o en prisión preventiva; sentenciados por deudas o a prisión civil; y reclusos, detenidos o encarcelados sin haber cargos en su contra.

En lo **jurídico**, El Código de Ejecución de Penas y de Rehabilitación Social especifica las normas que se aplicarán en la ejecución de penas restrictivas de la libertad impuestas de conformidad al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal y demás leyes especiales y conexas; como en el tratamiento y rehabilitación integral de los internos, así como en su control post-carcelario; en la conformación de los organismos directivos encargados de dirigir la política de Rehabilitación Social; y en la dirección y administración de los Centros de Rehabilitación Social.

Las reformas al Art. 33 y 34 del Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social del régimen conocido como del dos por uno, que

redujo la pena al 50% a esto se sumó el beneficio pro-reo de la reforma de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas.

La reforma a la Ejecución de la Pena contenida en la última Constitución Política del Estado en su disposición transitoria, tanto el Art. 28, como el Art. 24 numeral 8; la Ley de Reducción de Penas por el Año Jubilar 2000.

En el mes de junio del 2001 entra en vigencia la Ley Reformatoria al Código de Procedimiento Penal, además, se modifica el Reglamento al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social cambiando el régimen de rebajas.

#### **1.4. Visión interna y externa de las Cárceles.**

Uno de los temas en nuestro país más olvidados es el problema penitenciario. Quizá porque pierde magnitud frente a otros, de mayor entidad, no se le ha buscado soluciones adecuadas.

Es sobradamente conocido que en el catálogo general de penas de los Estados de nuestro tiempo la de prisión ocupa el primer término, aunque no se pueda ignorar que desgraciadamente la pena de muerte aún continúa vigente en la mitad de los Estados existentes. La pena de prisión, definida por Antón Oneca como: una clausura bajo un régimen de disciplina obligatorio, consiste esencialmente en la privación de libertad de movimientos; el penado ya no puede disponer de sí mismo respecto de su lugar material de residencia y respecto de la distribución de su tiempo en distintas actividades si no es dentro del marco constituido por la pena

impuesta y por el grado del sistema penitenciario en que aquél este clasificado.

Sin embargo, no sería realista limitar el contenido de la pena de prisión a la exclusiva privación de la libertad de movimientos, hay otras libertades fundamentales que pueden ser anuladas o limitadas al condenado a la pena de prisión.

Se suele considerar fines de las instituciones penitenciarias, formulados con expresiones más o menos modernizadas, los siguientes: resocializar al delincuente, reeducarlo, reinsertarlo en la comunidad. Alguien habla todavía de mantener el orden y la seguridad indispensables para la sociedad.

Es necesario tener en cuenta que parto de la idea de que toda resocialización o reeducación de los condenados requiere de un especial tratamiento que lo prepare para su reinserción social y de esta manera no los convierta en marginados una vez que han cumplido la condena.

Sólo una ejecución técnicamente orientada y desarrollada, con la progresividad como nota distinta, puede intentar salvar la paradoja de procurar la resocialización de un individuo en un medio social anómalo como es la prisión.

La seguridad pública es un aspecto que requiere urgentemente de medidas que atiendan eficientemente a una población cada vez más agobiada por la inseguridad personal. Este problema tiene, entre otros, un sustrato de carácter social y económico. Se alimenta de los grandes desequilibrios macro sociales. Por ello, se requiere de un conjunto de políticas a corto, mediano y largo plazo pero que, por encima de todo,

sancionen eficientemente la trasgresión de la Ley, respetando los derechos humanos de las víctimas y sus victimarios.

Teniendo presente que en la medida en que se atiendan los desequilibrios macro sociales se producirá una transformación positiva de la sociedad que limitará el delito, sin embargo, será siempre necesario, que el Estado atienda la seguridad del ciudadano como prioridad para facilitar cualquier proceso de cambio.

En función de lo anterior:

-Será objeto de especial atención lo relativo a la prevención y control del delito especialmente en nuestras ciudades donde este problema alcanza niveles de calamidad pública, así como una política carcelaria que rescate la dignidad, la noción de ciudadano y los valores humanos esenciales en el marco de un proceso de absoluta sanción a los transgresores de la ley.

-Al nivel de la prevención del delito se hará especial y fundamental énfasis en la prevención orgánica de éste, a través de programas de educación orientados a la familia y al joven, con educación para el trabajo, el deporte y la recreación, incorporando a las comunidades a este proceso.

-En cuanto al control del delito, se le dará especial atención a la formación, capacitación y dotación de los cuerpos policiales, considerando la conciliación y revisión de las competencias de éstos en sus distintos niveles nacionales, provinciales y municipales.

-Se rechazarán los procesos de control masivo que, lejos de producir una efectiva reducción del delito, golpean a los sectores menos favorecidos de la sociedad.

- Se hará especial énfasis en la depuración de los cuerpos policiales para excluir a aquellos funcionarios que utilizan el uniforme como escudo para cometer delitos.
  
- El diseño de una política carcelaria será de especial interés, sobre todo tomando en cuenta que el sistema penitenciario se encuentra, actualmente, profundamente desasistido.
  
- Se regionalizará la construcción de nuevas unidades penitenciarias a objeto de controlar uno de los problemas más graves y vergonzosos de nuestra sociedad: el hacinamiento y la violencia carcelaria.
  
- Se atenderá la formación de personal debidamente capacitado para un tratamiento carcelario que respete los derechos humanos del recluso y de sus familiares.
  
- Se desarrollarán programas de atención de salud integral con equipos multidisciplinarios, a través de un proceso integral para el óptimo control de enfermedades, actuando tanto en la parte preventiva como curativa, que permita el seguimiento y evaluación por resultados.
  
- Se realizarán programas para la educación y preparación del individuo en su proceso de reinserción social.
  
- Prioritariamente se agilizarán los procedimientos jurisdiccionales para evitar la situación actual de excesivo retardo y corrupción.

Las cárceles de América Latina, donde están reclusas más de 600 mil personas, son una "bomba" de violencia que amenaza con estallar ante el vertiginoso aumento de la población reclusa, que provoca

hacinamiento y tiene colapsado el sistema penitenciario, según los expertos<sup>20</sup>.

“Estamos ante una bomba de hacinamiento y violencia, que amenaza con estallar cada día. Los sistemas carcelarios están en una gravísima crisis que, salvo milagro, no previsible, se agravará en el futuro inmediato”, afirmó Elías Carranza<sup>21</sup>. Establece la gravedad de la situación y explica que la sobrepoblación “condiciona negativamente el sistema penitenciario y la salud en ellos”, pues “genera hacinamiento, es decir, una forma cruel, inhumana y degradante de vivir”.

La sobrepoblación es del 156 % en República Dominicana, 109 % en Honduras, 85 % en Haití, 81 % en Brasil, 62 % en Bolivia, 51 % en Paraguay, 47 % en Chile, 41 % en Perú, 40 % en Ecuador, 39 % en Colombia, 33% en México, 28% en Costa Rica, 25% en Uruguay, 24% en Panamá, 13% en Venezuela, Guatemala y Nicaragua, y 7% en El Salvador, según estudios de Ilanud<sup>22</sup>.

Todos los países van progresivamente elevando su tasa penitenciaria, el fenómeno es mundial, pero se da en forma acelerada y peor en los países en vías de desarrollo, en América Latina<sup>23</sup>, al precisar que de 26 países estudiados por Ilanud, en 25 hay sobrepoblación en cárceles y 20 de ellos enfrentan una situación crítica.

De 1992 a 1999, el aumento de la población penitenciaria fue de un 155% en Costa Rica, 113% Nicaragua, 90% en Honduras, 84% en Argentina, 78% en Belice, 70% en Brasil, 70% en Colombia, 59% en

<sup>20</sup> III Reunión de Ministros de Justicia y Procuradores, San José.

<sup>21</sup> Director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, ILANUD.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Carranza Elías, Director ILANUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2001.

México, 47% en Chile, 44% en Haití, 33% en Bolivia, 28% en Guatemala, 28% en El Salvador, 8% en Dominica, 7% en Ecuador y 1% en Jamaica.

“Cuando los motines y homicidios ocurren en forma alarmante pensamos que es porque se trata de población violenta, pero está comprobado que por ejemplo los animales se vuelven violentos en espacios reducidos. Sé esta enviando más gente a prisión sin sentencia o con condenas que son cada vez más largas”<sup>24</sup>.

El país con mayor población penitenciaria es Brasil con 194.074 reos, le sigue México con 144.261, Colombia tiene 57.068, Argentina 38.604, Chile 30.852 en Chile, Perú 27.452, Venezuela 23 mil 147 y República Dominicana 14.188, Honduras 10.938 presos, en Guatemala 8.169, Costa Rica 8.526, Ecuador con ocho mil 520 en Ecuador, Panamá 8.517, Nicaragua 7.198, El Salvador 6.894, Uruguay 6.198, Paraguay 4.088, Haití 3.694, Belice 1.097 y otros 7.700 en pequeñas islas del Caribe.

Carranza advirtió que la situación en las cárceles se agrava ante la escasez de funcionarios que trabajan, generalmente en condiciones difíciles, en el sistema penitenciario de los países de América Latina, lo que favorece brotes de desórdenes y violencia entre grupos de poder dentro de las cárceles.

Cita, como ejemplo, que por cada funcionario hay 46.3 presos en Honduras, 17.4 en República Dominicana, 9.0 en Bolivia, 9.0 en Nicaragua, 8.2 en Perú y 7.0 en Colombia. La sobrepoblación es tan grave que para ubicar el excedente actual se necesitaría construir unas 21 cárceles medianas en México, trece en Colombia, once en Costa Rica,

---

<sup>24</sup> Carranza Elías, Director ILANUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2001.

cuatro en Honduras; advirtiendo que la construcción de penales no es la solución al problema.

Ahora bien, nadie niega que en este caldo de cultivo, ingredientes como el paramilitarismo, el narcotráfico, la subversión, la pobreza, el desmoronamiento familiar y los reclusos que arrastran hacia sus celdas, algunas blindadas, su status quo, el mantener los niveles de control a veces se torna difícil, máxime si se tiene en cuenta que no en todos los centros carcelarios existe una proporción numérica entre la guardia penitenciaria y la población reclusa.

Esta situación ha degenerado, en el caos actual, caporales, reyes, cachimochos, y todo tipo de individuos que gracias a su poder y replicando el esquema clientelar del exterior de las cárceles, hacen uso de su poder y dominio, hasta el punto de relegar, en algunos casos, muchos por desgracia, la efectiva labor de la guardia penitenciaria.

Esto evidencia, tal y como lo hemos visto, durante la escalada de titulares, escándalos y desazones que rodean el tema de la justicia, que la estrategia empleada para el mantenimiento del orden, está lejos de erradicar la violencia. Es menester, por tanto, implantar un sistema que obedezca a un esquema de trabajo que parta de cero para contar con infraestructura, soporte tecnológico, recurso humano calificado y entrenado, desarrollando así una nueva cultura penitenciaria, pero para que sea articulada como estrategia dentro del plan de acción del sistema carcelario necesitan de acciones complementarias que garanticen su mantenimiento, ejecución y efectividad en el tiempo, de lo contrario están llamados a fracasar en el corto y mediano plazo.

La población carcelaria en América Latina y el Caribe es de 624.460<sup>25</sup> personas entre presos y detenidos. Conviene precisar que esa información corresponde al año 1999 para el conjunto de los países, con excepción de Venezuela (año 2000) y Guyana (año 2001), Ecuador (2001- Anexo 1). Igualmente, la fuente para el caso de Ecuador y Guyana corresponde a los organismos responsables en sus respectivos gobiernos. Corresponde a la región Suramericana el mayor número de población penal con 396.132 personas en prisión. En esa región se observan diferencias muy marcadas en cuanto a la condición de su población carcelaria, ya que entre el 36 y el 92% de ella se encuentra en situación de detenidos. En Centroamérica la población total carcelaria es de 195.842 personas; al igual que Suramérica entre el 12 y el 88% se encuentra en espera de sentencia.

Entre los principales factores que impactan directamente en la situación de precariedad y abandono legal en que se encuentra la población penal en nuestros países, identificamos: el hacinamiento o sobrepoblación; la disfuncionalidad de los sistemas judiciales; el deterioro de los centros penitenciarios; la violencia; la corrupción y todo aquello ligado a la prestación de servicios de salud, alimentación, educación y recreación.

Con lo anotado es conveniente dentro de la visión de las cárceles impulsar como funcionarios, empleados y trabajadores del sistema penitenciario ecuatoriano el debate sobre esta realidad, en el seno de nuestras organizaciones, orientado a reivindicar mejores condiciones de vida de la población penal; a promover y ser vigilantes del proceso de reformas penales que se adelantan en el país y la región; y ampliar nuestra base de acción en defensa de los derechos humanos de los detenidos y del personal penitenciario o de custodia.

---

<sup>25</sup> ILANUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2001.

Para ello es conveniente hacer un análisis de la realidad carcelaria en la región, a través del desarrollo de cinco puntos: la situación actual de la población penal, los instrumentos internacionales y regionales de defensa de los Derechos Humanos para las personas privadas de libertad, las reformas penales en América Latina, la orientación del debate de la criminología contemporánea y finalmente la posición del movimiento de los trabajadores frente a la situación penitenciaria en la región.

La salida a tanta precariedad en el marco de un entramado de causas multifactoriales, no resulta tarea fácil, la mejor política para evitar los graves problemas que conlleva el incremento del índice delictivo en cada uno de nuestros países, es la **PREVENCION**, impulsando el diseño y aplicación de políticas integrales e integradoras, que combinen lo social con lo jurídico.

La sobrepoblación constituye uno de los problemas que afecta a todos los países de la región en mayor o menor proporción de unos con respecto a otros. Es a su vez, la causa y la consecuencia de la incapacidad de una sociedad y sus instituciones de prevenir y abordar la delincuencia. La exclusión social a la que se encuentran sometidos el 35% -que vive con menos de \$ 2,00 USD diarios- de latinoamericanos marcados por la pobreza en sus condiciones de vida, escasos o nulos niveles de educación, desempleo y empleos precarios constituyen un puente directo a las drogas, la prostitución y la delincuencia.

Nuestras cárceles no constituyen el fin del círculo reproductor de la pobreza y la marginación, para unos es el inicio de la escuela que lo graduará de delincuente, para otros -con suerte- el tránsito traumático a la libertad, pero para la mayoría es la práctica diaria por ganarle un día más a la muerte.

En la región conformada por los países de Sur América, la sobrepoblación es muy elevada alcanzando cifras que varían de un país a otro entre 13 y 81% para el año 1999. Estos extremos tocan a Venezuela y Brasil respectivamente; no deja de ser preocupante la situación de Bolivia con 62% y de Paraguay con 51% de sobrepoblación<sup>26</sup>.

En Colombia la situación de sobrepoblación en los establecimientos transitorios de retención refleja el estado en que se encuentra ese país en materia judicial a pesar de las reformas. En septiembre del año 2000 se encontraban 920 personas privadas de libertad en 21 centros de detención provisional.

SURAMÉRICA				
PAIS	SOBREPOBLACIÓN/ HACINAMIENTO	AÑO	CENTROS PENITENCIARIOS	AÑO
ARGENTINA	-----	---	-----	---
BOLIVIA	62 %	1999	85	1994
BRASIL	81 %	1999	512	1998
COLOMBIA	39 %	1999	167	2000
CHILE	47 %	1999	133	1997
ECUADOR	40 %	1999	-----	---
PARAGUAY	51 %	1999	15	1995
PERÚ	41 %	1999	83	1997
URUGUAY	25 %	1999	24	1994
VENEZUELA	13 %	1999	31	1996

Tomado de: Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

<sup>26</sup> ILANUD, 1999.

La población reclusa femenina en América Latina y el Caribe alcanza entre el 2% y el 16,7% con respecto a la población penal total. Corresponde a la región Suramericana la concentración mayor de población femenina en esa condición, siendo Bolivia el país con el más elevado porcentaje de mujeres en reclusión equivalente al 16,7%; contrariamente en Centroamérica, específicamente en Honduras se presenta la incidencia más baja del 2%; correspondiendo la más alta a Costa Rica con un 10,8% según información disponible para el año 1997.

En el Ecuador, la mujer representa el 9.5% del total de encarcelados. Hay quienes consideran que las mujeres encarceladas son víctimas de una triple discriminación: la que se deriva por su condición de mujeres; la que les impone su situación de encierro; y la que es común a todos los grupos de personas pobres y excluidos sobre los cuales el sistema penal lanza sus redes".

El tema de la mujer en prisión involucra aspectos que trascienden la ya difícil situación de privación de la libertad, incorporando aspectos vinculados a su condición de mujer como al estado de gravidez, el parto, la crianza de los hijos, la patria potestad, las violaciones y el abandono familiar entre otros.

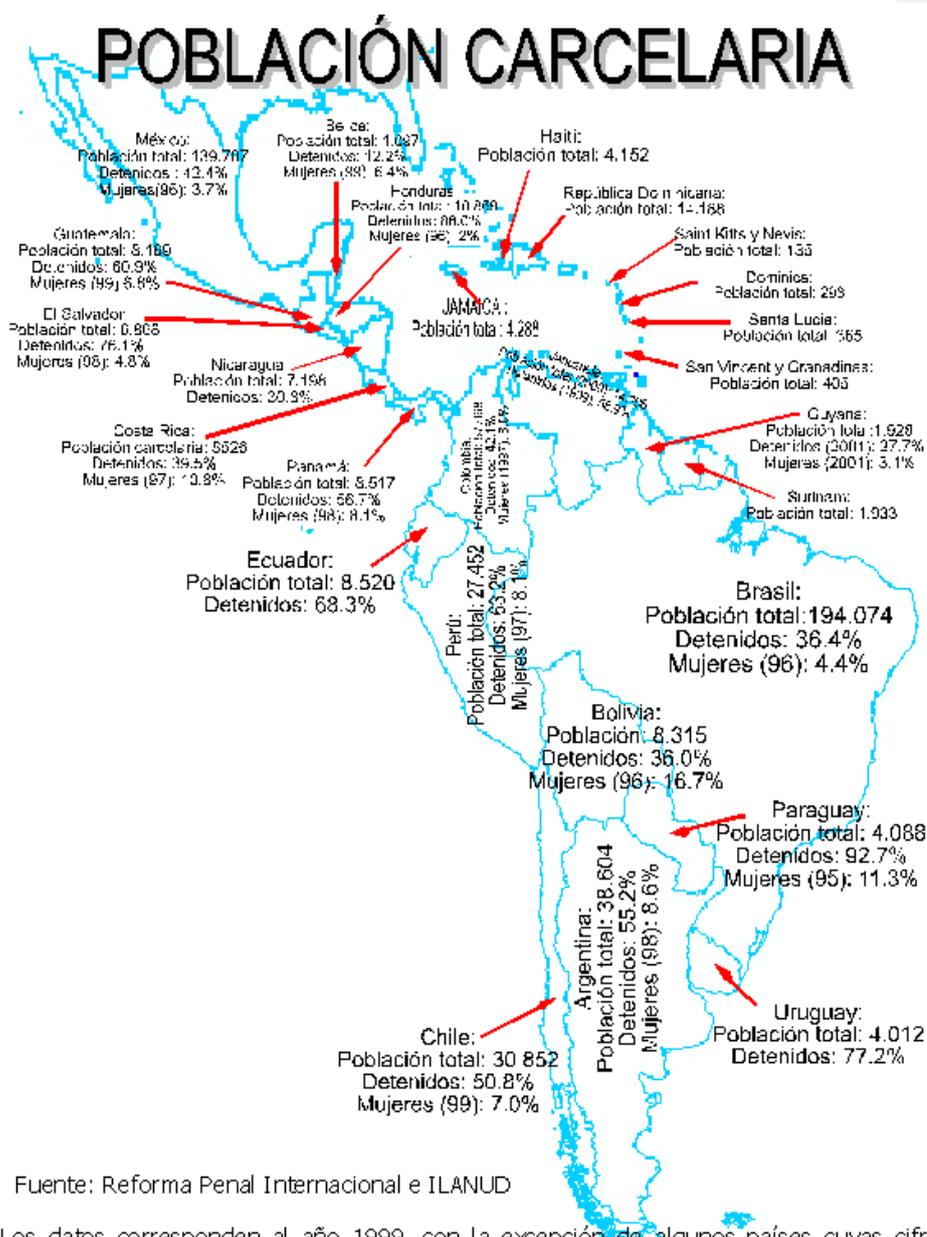
A modo de ejemplo en Ecuador país donde la mujer en reclusión representa el 9,5% en relación con el total de la población reclusa, a pesar de que el Código Penal de ese país establece la prohibición de privar de libertad a la mujer embarazada, son muchas las denuncias acerca del incumplimiento de esa disposición.

En la mayoría de las disposiciones de carácter normativo, se establece el tiempo durante el cual la madre sometida a la privación de libertad deberá permanecer con sus hijos, siendo en promedio hasta los

tres (3) años de edad. A pesar de ello, es común encontrar niños que superan la edad establecida, ocasionando sobrepoblación en las guarderías teniendo que, en no pocos casos, permanecer escondidos junto a su madre. Informes señalan que cuando son descubiertos, las madres son víctimas del chantaje y el soborno.

Un estudio sobre el tema realizado en Ecuador (Saavedra, Luis), destaca el traumático proceso de separación de la madre de su hijo en prisión; la decisión sobre la patria potestad implica en algunos casos juicios que, al final, son acompañados de un operativo policial de búsqueda del hijo/a, tarea que no resulta nada fácil dado la solidaridad existente entre las internas. En otras situaciones, las madres ceden ante las recomendaciones de familiares, religiosos y autoridades del penal evitando procesos judiciales; pero lo inevitable resulta la depresión que sufren que, en no pocos casos, las llevan al intento de quitarse la vida.

Ese mismo estudio revela que la discriminación de la mujer se observa incluso en el número de visitas que reciben en comparación con los hombres; normalmente el hombre que tiene como pareja a una mujer en reclusión, se une o forma hogar con otra mujer. Por otra parte, las llamadas visitas íntimas son extremadamente reguladas. Desintegración familiar y depresión es una consecuencia inevitable de la mujer latinoamericana tras las rejas en la actualidad. Esta visión real de lo que sucede en nuestro país y en la región ¿hará que despertemos y tomemos las medidas necesarias con decisión de lograr un verdadero cambio? O ¿mantenemos el statu quo?.



Fuente: Reforma Penal Internacional e ILANUD

Los datos corresponden al año 1999, con la excepción de algunos países cuyas cifras corresponden al año 2000 y 2001. En el caso de los datos relativos a la población carcelaria femenina, estos corresponden a los años para los cuales se dispone de información.

## CAPITULO II

### CONCEPTO INTEGRAL DE SALUD

#### 2.1. Introducción: salud física y mental.

No siempre la acepción e salud es correcta, en cambio una mínima cantidad de personas que entienden en forma veraz lo que es salud, en cambio todos sabemos lo que es enfermedad; si partimos del concepto de salud de la Organización Mundial de la Salud, entendida como: **Í El completo estado de bienestar físico, mental y social, y no sólo la ausencia de dolencias o enfermedad+**<sup>27</sup>; percibiremos que sólo la variable biológica - física, corresponde estrictamente al campo médico, y que otras variables requieren la necesaria colaboración de profesionales de equipos multidisciplinarios de salud, prácticamente de todos los sectores que se vinculen con el quehacer humano; de esta manera salud reclama para su atención un enfoque multiprofesional y multisectorial.

La higiene mental tiene por objeto primario la prevención. Busca crear el ambiente personal y social que engendre una sólida salud mental, comprendiendo el respeto a la personalidad propia y la de los demás; reconocimiento e las limitaciones propias y ajenas; comprensión del impulso de autorrealización; comprensión de la importancia que tiene la secuencia causal en la conducta<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> "Salud Pública," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2003*. © Microsoft Corporation.

<sup>28</sup> Carrol Herbert, Higiene Mental

Por ejemplo para la Grecia clásica, los ideales de la Salud Mental se revelan como: Eutimia (paz en el alma), Eudaimonia (felicidad) y Sophrosyne o ataraxia (templanza).

Para Hadfield: *Salud Mental es el funcionamiento pleno y armonioso de toda la personalidad.*

Para S. Freud: *Salud Mental es la capacidad de amar, de trabajar, de sonreír.*

Fron ofrece una doble perspectiva: desde el punto de vista social: *una persona será normal si es capaz de desempeñar en la sociedad la función que le atañe, es decir, si es capaz de participar en el proceso de la producción económica de dicha sociedad;* y desde el punto de vista individual *Salud Mental es el óptimo desarrollo y la felicidad del individuo.*

Para la OMS<sup>29</sup>, *Salud Mental: es un estado sujeto a fluctuaciones provenientes de factores biológicos y sociales en que el individuo se encuentra en condiciones de conseguir una síntesis satisfactoria de sus tendencias instintivas potencialmente antagónicas, así como de formar y mantener relaciones armoniosas con los demás y participar constructivamente en los cambios que pueden introducirse en su medio ambiente físico y social.*

Según el Comité de Salud Mental de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud mental es ***"el goce del grado máximo de salud que se puede lograr, es uno de los derechos fundamentales e***

---

<sup>29</sup> Organización Mundial de la Salud.

***inalienables del ser humano, sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica y social*<sup>30</sup>.**

Para Bohoslavsky: %Salud Mental incluye equilibrio interno, coherencia, capacidad de ponerse en el lugar del otro, aceptación del rol, tomar al otro como un objeto total, dar y recibir afectos, tener confianza en sí mismo y seguridad y confianza en el otro+.

Para Marx: %La alienación o enajenación es la enfermedad fundamental del hombre, pues constituye el punto de partida de todos sus males; solo el socialismo puede liberar al hombre de esas ataduras, asegurando un pleno desarrollo personal+.

Valorada desde todas estas perspectivas y conceptos, consideramos que se tiene Salud Mental, cuando se piensa, se dice, se desea y se hace el bien, cuando tenemos coraje para enfrentar la vida y encontramos encanto a la existencia y tenemos autoestima y entusiasmo por vivir, cuando estamos serenos, cuando tenemos capacidad de servir, de amar, de perdonar, de comprender, cuando nuestra seguridad psicológica no depende de alguien, de alguna cosa o de alguna condición, cuando somos capaces de superar las dificultades diarias y los diversos tipos de interacción social, sin sufrir disfunción en nuestro pensamiento, en nuestras emociones ni en nuestras conductas<sup>31</sup>.

Discernida así la Salud Mental nos damos cuenta que hay millones de seres humanos en las calles, en las fiestas, en los despachos, en todas partes, trabajando o divirtiéndose, que aparentan ser sanos, pero en realidad aunque %no están enfermos+, +son enfermos+; son los que llamaremos %normalmente enfermos+, pues no pueden pasar sin

<sup>30</sup> Comité de Salud Mental, organismo de la OMS.

<sup>31</sup> SALUD MENTAL Dra. Gloria Llaza Loayza, C.I.E.M., 2002.

medicamentos, sin tabaco, sin juegos de azar, sin beber, sin divertirse, sin extravagancias en la alimentación; sufren disturbios del sueño, en la digestión, en la respiración, en la circulación, en la vida sexual, padecen dolores en distintas partes del cuerpo, trabajan demasiado o se ven imposibilitados si hay que trabajar duro, y en lugar de perdonar guardan resentimientos, no ofrecen ayuda sino que andan mendigando compresión, aceptación, prestigio, amor, compasión, no vacilan en mentir, traicionar, robar, siempre que resulten beneficiados, sea dinero, prestigio, posición, poder; no teniendo un motivo elevado para vivir, en todo momento procuran por aquello que tiene más al alcance de la mano, por lo material, lo más deseado por multitudes ignorantes, están ciegos para los valores espirituales, para el amor y para la fraternidad entre los hombres. Padecen estados de miedo, ira, envidia, celos, animosidad, ansiedad, angustia, resentimientos; se han convertido en máquinas sin pensar en lo que hacen, frecuentemente tienen pensamientos nocivos con deseos egoístas e impuros<sup>32</sup>.

El siguiente esquema resume y diferencia lo que es salud mental de enfermedad mental:

---

<sup>32</sup> SALUD MENTAL Dra. Gloria Llaza Loayza, C.I.E.M, 2002.

<u>LA SALUD MENTAL</u> <sup>33</sup>	<u>ENFERMEDAD MENTAL</u>
❖ Despliegue del Amor.	❖ Dependencia
❖ Virtud capital de la Conciencia, de la Responsabilidad, de la Creatividad.	❖ Pecados capitales
❖ Altruismo de la Espiritualidad.	❖ Enfermedades sociales crónicas.
❖ Necesidades básicas satisfechas adecuadamente, lo cual implica una metabolización oportuna y gradual de las frustraciones (cierto grado de agresividad), condición necesaria para que se cumplan el aprendizaje y la socialización personal. Es difícil determinar cuáles son esas necesidades básicas, sobre todo en una sociedad en permanente y rápido cambio, como la nuestra.	❖ Frustración Codicia (egoísmo)
	❖ Injusticia
	❖ Miedo (inseguridad)
	❖ Orgullo
	❖ Guerra
	❖ Agresividad

El ser humano queda enredado por las necesidades básicas no satisfechas adecuadamente y como resultado no puede individualizarse o personalizarse.

<sup>33</sup> SALUD MENTAL. Dra. Gloria Llaza Loayza, C.I.E.M, 2002.

Uno queda prendido de lo que no fue, de lo que no tuvo. El amor no ata, libera. Lo que ata es el miedo, la dependencia, el odio, la agresividad<sup>34</sup>.

La salud mental, por tanto, es mucho más que la ausencia de enfermedad mental, tiene, relación con la vida cotidiana de todos nosotros, con el modo con que cada uno se lleva con su familia, en el colegio, en el trabajo, en el juego, con sus pares, en su barrio, en la comunidad. La salud mental es algo que todos deseamos para nosotros mismos, ya sea que lo sepamos por su nombre o no; cuando hablamos de la felicidad, de la tranquilidad de espíritu, de la capacidad de goce o satisfacción, estamos usualmente hablando de la salud mental<sup>35</sup>.

Está relacionada con la forma en que cada persona armoniza sus deseos, ambiciones, habilidades, ideales, sentimientos y conciencia, con el fin de satisfacer las demandas de la vida; tiene que ver con:

1. Cómo te sientes contigo mismo
2. Cómo te sientes con otras personas
3. Cómo satisfaces las demandas de la vida

No existe una línea definida que divida la salud mental de la falta de ella, ya que hay diferentes grados de salud mental. Ninguna característica por sí misma puede ser tomada como evidencia de buena salud mental, ni la falta de una como evidencia de enfermedad mental; y nadie tiene rasgo de buena salud mental todo el tiempo<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> SALUD MENTAL Dra. Gloria Llaza Loayza, C.I.E.M, 2002.

<sup>35</sup> Salud a tu alcance.2002. [www.mns.pe/com./servicios](http://www.mns.pe/com./servicios).

<sup>36</sup> Winnicott D.W.: El niño y el mundo externo. Buenos Aires. Ediciones Horné. S.A. 1980).

Una forma de describir salud mental es describir personas mentalmente saludables. El sólo conocer lo que salud mental es, no significa que puede ser mentalmente saludable, pero el saberlo puede ayudarle a comprenderla.

### **1. Se siente bien con ellos mismos.**

No están sobrecargados con sus propias emociones . temores, angustia, amor, celos, culpabilidad o preocupaciones.

Pueden manejar los disgustos de la vida rápidamente.

Tienen una actitud tolerante y fácil de llevar hacia ellos mismos y hacia otros y pueden reírse de sí mismos.

Nunca menosprecian ni sobreestiman sus habilidades.

Pueden aceptar sus propias faltas.

Se tienen respeto a sí mismos.

Se sienten capaces de manejar la mayoría de las situaciones.

Sienten placer en las cosas simples de cada día.

### **2. Se siente confortables con otras personas.**

Son capaces de dar y recibir amor y de considerar los intereses de otras personas.

Tienen relaciones personales satisfactorias y duraderas.

Tienen simpatía con otras personas y confían en ellas y sienten que otros tienen los mismos sentimientos hacia ellos.

Respetan las muchas diferencias que encuentran en las personas. Pueden sentirse parte de un grupo.

Tienen un sentido de responsabilidad hacia el prójimo.

### **3.Son capaces de satisfacer las demandas de la vida.**

Resuelven sus problemas conforme se van presentando.

Aceptan responsabilidades.

Adaptan su ambiente tanto como es posible; se ajustan a él siempre que es necesario.

Hacen planes por adelantado y no temen al futuro.

Aceptan gustosos nuevas experiencias e ideas.

Hacen uso de sus talentos.

Se ponen a sí mismos metas reales.

Son capaces de tomar sus propias decisiones.

Se sienten satisfechos en poner su máximo esfuerzo en lo que hacen.

El haber podido establecer que es la salud mental y física también es conveniente anotar ciertas deficiencias que se observa a la atención médica que reciben los internos en los centros penitenciarios y la dilación para ser atendidos en centros de salud y hospitales públicos, como el traslado de las personas privadas de libertad que requieren ser atendidas por un médico especialista, constituye un grave problema debido a la falta de vehículos disponibles, de recursos humanos (Guías) y de recursos económicos que permitan una rápida atención del paciente, esto en gran medida por no contar la Institución con un Hospital Penitenciario<sup>37</sup> propuesta que entregue al Director Nacional de Rehabilitación Social, el Sr. Dr. Raúl Chiriboga, dilecto amigo, hermano y compañero, quien tuvo la buena intención de que la Institución cuente con esta infraestructura de salud, con la finalidad de tener a mano un lugar especializado dentro del ex Penal García Moreno que cuente con el personal capacitado y con el equipamiento necesario que permita en primer lugar evitar el proceso de traslado a Hospitales Públicos con la consiguiente posibilidad de fuga o rescate de los detenidos y fundamentalmente el precautelar la vida de los compañeros Guías, al tener que realizar custodias en una Casa de Salud con los consiguiente peligros que deriva de ello; al igual que brindar una expedita atención que permita cumplir con el derecho a la salud de las personas privadas de libertad. Lamentablemente no se pudo llegar a cristalizar este anhelo por cambios políticos y de falta de decisión política a alto nivel.

Estos problemas ventajosamente no se han tornado graves ya que casi todos los Centros del país cuentan con Odontólogos(24), Médicos(44), Psicólogos(44) y Trabajadoras Sociales(46)<sup>38</sup> que han posibilitado la prestación del servicio y velar por los derechos de los internos.

<sup>37</sup> Propuesta de establecer el Hospital Penitenciario en el ex.-Penal García Moreno, 1988. Dr. Marco González E.

<sup>38</sup> Boletín Estadístico de la DNRS, 2002.

El problema de la falta de recursos en los Centros Penitenciarios para prestar servicios especializados, como Psiquiatría, Cirugía, Traumatología, Maxilo-facial, Oftalmología, etc., es una situación que persiste y a la cual debería dar solución, particularmente a partir del desarrollo del componente de salud física y mental.

Debemos solucionar los problemas que tiende a agravar la prestación del servicio de salud a los privados de libertad, es, por tanto, obligación ineludible del Consejo Nacional de Rehabilitación Social que es el que emite las políticas de rehabilitación social, de la Dirección Nacional que es la que ejecuta estas políticas, de los funcionarios públicos de esta institución que somos los encargados de plasmar esas políticas y la sociedad que es la que permitirá con su ayuda a que los procesos de rehabilitación y reinserción social se cumplan bajo la expectativa de evitar reincidencias delictivas y que quienes salgan de las cárceles se reincorporen como elementos dentro de la economía y aún más dentro del convivir social y de la recuperación y reorganización familiar, lo cual será el valor agregado que daremos a este producto rehabilitado.

Emitido así un razonamiento y sobre todo un pensamiento autocrítico acompañado de posibles soluciones y del compromiso compartido entre todos los actores sociales, es conveniente dar unas definiciones de lo que es Rehabilitación Social:

**Rehabilitación.-** Cualquier ejercicio o instrucción de mejora programada dirigido a personas con una discapacidad física, mental o social. Este término también se aplica a la ayuda económica destinada a refugiados o a víctimas de catástrofes naturales, y a veces a programas de programas de rehabilitación urbana. Rehabilitación suele ser sinónimo también de terapia, como la que es patrocinada por programas oficiales o públicos. En todos los casos el objetivo de la rehabilitación es enseñar o

restituir a una persona determinadas habilidades o actitudes positivas para permitirle una integración más amplia y enriquecedora en la sociedad.

En política, el término ha sido utilizado para indicar el desagravio (en muchos casos a título póstumo) por parte de regímenes comunistas a víctimas de las purgas estalinistas en Europa oriental y en Rusia; también es un término utilizado en la República Popular China<sup>39</sup>.

**Socialización.-** Los psicólogos sociales que estudian el fenómeno de la socialización - proceso de adaptarse o formarse para un medio social específico- están interesados en cómo los individuos aprenden las reglas que regulan su conducta con los demás en la sociedad, los grupos de los que son miembros y los individuos con los que entran en contacto. Las cuestiones sobre cómo los niños aprenden el lenguaje, los roles sexuales y los principios éticos y, en general, cómo adoptan una conducta de adaptación, han sido objeto de intensas investigaciones. Así mismo se han estudiado ampliamente los métodos por los cuales los adultos aprenden también a adaptar sus pautas de conducta cuando se enfrentan a nuevas situaciones<sup>40</sup>.

**Adaptación social.-** Ajuste personal o sociocultural que favorece la acomodación a los modelos o normas de una sociedad determinada. La adaptación del individuo al medio social es uno de los objetivos de la socialización.

La adaptación social afecta a la personalidad del individuo, ya que se produce en tres niveles: biológico, afectivo y mental. En el ámbito biológico, el individuo desarrolla necesidades fisiológicas, gestos o

---

<sup>39</sup> ̄Rehabilitación̄, *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2003*. © Microsoft Corporation.

<sup>40</sup> ̄Psicología social̄, *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2003*. © Microsoft Corporation.

preferencias características según el entorno sociocultural en el que vive. En el ámbito afectivo, cada cultura o sociedad favorece o rechaza la expresión de ciertos sentimientos. A nivel, mental, el individuo incorpora conocimientos, imágenes, prejuicios o estereotipos característicos de una cultura determinada<sup>41</sup>.

El individuo, como parte integrante de la sociedad, debe compartir con los demás valores, normas, modelos y símbolos establecidos. Sin embargo, no todos los individuos presentan la misma adhesión a esas normas y valores. La adaptación al medio social implica diferentes grados de conformidad dependiendo de la sumisión o libertad de decisión del individuo y de la rigidez o tolerancia de la sociedad. Por ello, adaptación social no implica necesariamente conformidad, sino que puede conllevar la innovación o modificación de los elementos que integran una determinada cultura o sociedad<sup>42</sup>.

Establecida la relación estrecha de lo que es salud física y mental, es prioritario el que dentro del Sistema Penitenciario se desarrollen programas de educación y prevención de enfermedades como las de transmisión sexuales, de la enfermedad en la comunidad y/o en el individuo, que necesita asumir decisiones en competencia con otros sectores públicos. Es, por tanto, una organización político-técnica cuya principal característica es que opera a través del Estado, dependiendo su alcance no sólo de sus posibilidades técnicas, ni tampoco de las condiciones socioeconómicas dominantes sino, también, de la orientación de sus acciones<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> "Adaptación social," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2003*. © Microsoft Corporation.

<sup>42</sup> "Adaptación social," *Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2003*. © Microsoft Corporation.

<sup>43</sup> <http://members.fortunecity.es/archivo9/#1>

Estas, como sabemos, están determinadas por el dominio de la práctica médica, por ello la enfermedad se convierte en la categoría central de la salud pública y el individuo en la unidad de intervención.

Cualquier otra orientación, como la de considerar a la enfermedad como una respuesta biológica históricamente determinada es o bien excluida o bien limitada.

De esta forma, los determinantes sociales son limitados, cuando no excluidos, en la construcción científica del proceso salud-enfermedad y, en consecuencia, se produce un alejamiento de toda práctica social del marco de la salud pública, cuya intervención queda, por tanto, reducida a una actividad preventivista, con una orientación biologista, ahistórica y asocial de los problemas de salud. Estas orientaciones determinan las características de los servicios de salud, de sus sistemas de información y su utilidad en la toma de decisiones.

La producción de la información es, por estas razones, un proceso colectivo de aceptación o rechazo del hecho susceptible de ser transformado en información y la acción deriva de la información así generada.

## **2.2. Fomento de una vida saludable en los Centros de Rehabilitación Social.**

### **El trabajo**

Prolífera resulta ser la bibliografía que incursiona por la problematicidad del trabajo penitenciario, destacándose la proclividad de

trazar un hilo conductor, irrescindible, con la finalidad de reinserción social que conllevan las penas privativas de libertad.

En su consecuencia, el trabajo de metas ha de ser formativo, digno y adecuado a las aptitudes y calificación profesional de los internos, poniendo a su disposición una serie de actividades recreativas que les motiven a aprovechar su tiempo libre de manera constructiva y les ayuden a adquirir aptitudes y capacidades que les serán útiles para más luego de su liberación.

En la actualidad -como resultado de fragosas contiendas para alcanzar mejores condiciones de labor, tanto en su prestación cuanto en la consiguiente remuneración- las modernas legislaciones recogen una serie de pautas que el trabajo penitenciario debiera también acatar en la medida de las posibilidades imperantes en el mundo carcelario. Y, en cuanto derecho del recluso, debe ser facilitado por la misma Administración habida cuenta que, como toda relación jurídica, a un derecho de una de las partes corresponde un recíproco deber de la restante.

La constante exigencia de una orientación resocializadora del trabajo debe traducirse, en la faz operativa, en una tarea inspirada por el principio de reinsertación comunitaria que, en puridad de ideas, se concreta de una doble manera: como un imperativo de garantía de los derechos del interno y en la necesidad de aproximación o de asimilación a la vida libre, razón por la cual la Administración Penitenciaria debe tener bien en cuenta estas premisas a la hora de organizar la actividad laboral de la prisión.

La actividad laboral es un denominador común especialmente interesante para la deseada aproximación entre los mundos prisional y del

exterior y el reforzamiento y defensa de los derechos de los internos. En este sentido, el trabajo (no cualquier trabajo, sino el trabajo penitenciario resocializador) debería seguir siendo un elemento nuclear, central de la vida en prisión.

Es que todos -internos y funcionarios-, aún sin proponérselo, van asimilando y adoptando, en mayor o menor extensión, un conjunto de usos, costumbres, lenguajes, estímulos y respuestas que constituyen la denominada "cultura de la prisión", y que se reconoce como el "proceso de prisionización", habiendo sido definido como un paulatino deterioro psicológico de los encarcelados, por efecto del internamiento, que les conduciría a una progresiva indefensión, a un mayor aislamiento personal, al aprendizaje de nuevas conductas delictivas y, finalmente, a una creciente reincidencia.

El tiempo penitenciario es globalmente, un tiempo pasivo, de maquinación, de barreno psíquico de casi completa inactividad. El tiempo libre en la cárcel -que casi siempre es todo el día para la mayoría de los internos-, no es un tiempo de libertad, creativo, de aprender algo; es un tiempo de nihilismo casi absoluto.

Ultimando este atribulado esbozo de la latencia imperante en la actual reclusión, no me resisto a glosar el siguiente pensamiento: "Nada hay tan insoportable al hombre como el reposo absoluto sin pasiones, sin acción, sin distracción, sin aplicación. Entonces, es cuando siente su nada, su desamparo, su insuficiencia, su dependencia, su impotencia, su inanidad".

Me empiezo a persuadir, que la no obligatoriedad del trabajo para quienes revisten la condición de procesados, está empezando a erigirse en una postura un tanto indefendible en los tiempos que corren.

La exención mentada, reconocida tradicionalmente en los ordenamientos legislativos y en muchas declaraciones internacionales hubo de estar respaldada por una exégesis, en mi modesto intelecto, errónea de la presunción de inocencia pues el trabajo no puede reputarse como un ingrediente de tinte aflictivo, sino como una herramienta de innegable gravitación positiva para quienes purgan un encierro y merecen ocupar útilmente el tiempo libre con ocupaciones que les permitan mitigar las interminables horas de vacuidad física y mental, inherentes tanto procesados cuanto a condenados. El trabajo se constituye en el medio pragmático que al interno le permita suministrar bienes o servicios mediante el trabajo físico, mental o emocional para beneficio propio o de otros.

### **Tratamiento y resocialización**

El tratamiento penitenciario, en una acepción generosa del vocablo, aprehende el conjunto de actividades directamente enderezadas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los internos, pretendiendo hacer de éstos personas con la intención y la capacidad de vivir respetando la ley, así como subvenir a sus necesidades. Por consiguiente, ha menester procurar el desarrollo de una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social abarcativa de sus grupos primarios de pertenencia, del prójimo y de la comunidad en general.

Garrido Guzmán nos ilustra resumiendo el tratamiento como: "el trabajo en equipo de especialistas, ejercido individualmente sobre el delincuente, con el fin de anular o modificar los factores negativos de su personalidad y dotarle de una formación general idónea, para así apartarle de la reincidencia y lograr su readaptación en la vida social".

Todo tratamiento se erige en la piedra angular de un buen sistema penitenciario sin mengua, claro está de las funciones de vigilancia ni de los recaudos de prevención general y especial que se le adosan a la punición.

El castigo por el castigo mismo pareciera que no ha otorgado las satisfacciones expectantes, razón por la cual el basamento de las penas privativas de libertad, a través de un tratamiento avenido a cada individualidad, puede conducirnos a perfeccionar la claustración y exhortar la esperanza de una futura corrección de sus anfitriones.

Por cierto que la prisión, no escoltó los cambios tecnológicos y científicos que nos asombran por su vertiginosidad, permaneciendo casi momificada en su enclave original a pesar de aisladas aportaciones enderezadas a templar las penurias que ocasiona la falta de la libertad.

La reeducación del delincuente es, sin duda alguna, una espinosa tarea si tenemos que juzgar por lo que hasta el momento se ha conseguido. Y, por lo demás, no sólo la reeducación, sino la cuestión relacionada con la prevención plantea múltiples interrogantes no dirimidos satisfactoriamente, hasta el presente.

La gran mayoría de los programas intentados no pudieron superar la vaticinada derrota pues carecieron de modelo alguno como referente, razón por la cual el sistema correccional sigue operando en un vacío conceptual que provoca una pronunciada escasez de explicaciones de la conducta delictiva que esté solventada en complacientes bases científicas y que pueden servir, de suyo, para generar estrategias de intervención prácticas y efectivas.

No podemos abrigar hesitación ni guardar pauta de ninguna especie para responder, enfáticamente, que cualesquier intento de tratamiento - sin perjuicio de sus falencias o propuestas de perfectibilidad- inhuma, irrecusablemente, todo mero aseguramiento del delincuente.

Frente a una propagada orfandad de recursos, agravada por las asiduas capacitaciones presupuestarias, es preciso optimizar los medios existentes agudizando profundamente el intelecto, la capacidad creativa y hasta la misma imaginación para rescatar este relegado proceso socio-educativo en aras de que los eternos días de encierro reposen en una plataforma de fortalecimiento de la voluntad, de contracción al trabajo y al estudio, de enriquecimiento de la autoestima y del respeto al prójimo por antagonismo al ultrajante ocio, a la perniciosa incuria, a la riesgosa agresión, a la desafiante provocación cotidiana, a la inalterable pugna por imponer liderazgos y al abandono de modalidades generantes de una indispensable cohabitación grupal entre los internos y los agentes asignados a su custodia y rehabilitación.

### **Personal**

No debemos descuidar de pensar que las metas resocializadoras auspiciadas -con sus aristas salientes de tratamiento del interno en función del modelo vigente en la comunidad, del apoyo espiritual y del respeto por la dignidad- obligarán a renovar sustancialmente, el actual perfil del empleado, funcionario y guía penitenciario para que asuma la plena certeza de que la función correccional no se debe agotar únicamente en amparar la estancia en prisión, evitando cualesquier intento de evasión hasta alcanzarse el agotamiento de la condena o el anticipo de la libertad merced a la aplicación de algún sustituto del cautiverio, sino que debe desplegarse una intensa actividad

rehabilitadora, desde el mismo instante del ingreso, o de lo contrario seguir desandando un camino que, si bien puede complacer la opaca e infecunda permanencia tras las rejas, en modo alguno prepara al interno para más luego afrontar las traumáticas instancias del retorno a la vida libre con todos los estigmas que provoca la reclusión.

Pienso que no sólo deberá profesionalizarse al personal de prisiones en materias afines a su específico cometido -poniendo especial énfasis en todas aquéllas disciplinas de contenido jurídico, humanístico, social, criminológico y penológico-, sino que deberá observarse un especial cuidado en el instante del reclutamiento y selección a fin de que sean incorporados al sistema sólo aquellos que satisfagan tales pretensiones y que estén imbuidos de un espíritu acorde para el inicio de un trabajo resocializador por antonomasia, superando la reducida custodia que, hoy por hoy, se constituye en el ingrediente predominante -por no decir excluyente- de la labor carcelaria.

Las notorias deficiencias que ostentan las actuales cárceles y, mucho más, por el descuido en concientizar la intervención del personal ocupado en menesteres de tamaña importancia, produciéndose la actualización de reglamentos y adjuntarle la re-categorización de los puestos de trabajo, con criterios que se enlacen con la misión de rehabilitar y reeducar para la vida social normal y no con la de castigar o contener, para más adelante pontificar que, y, no menos importante, reorganizar, sobre bases muy distintas de formación, responsabilidad y retribución al personal penitenciario, como representante de la sociedad en la custodia y rehabilitación de quienes desafiaron a las normas de convivencia, y, ante todo, dignificar y dotar de adecuada capacidad al personal de custodia y vigilancia.

Debe clarificarse, cuanto antes, para subsanar la trastocada

situación del presente la difusa identidad reinante tanto respecto al rol que debe asignársele a los servicios penitenciarios, cuanto el conferido a quienes integran el entramado humano de actuación funcional.

Convoquemos a estos hombres para que se trasformen en auténticos hacedores de la redención del interno, superando las reducidas aspiraciones del letargo de la cautividad para dar paso a una superación en los niveles personal y funcional sobrepujando, porfiadamente, para desterrar las horas de holganza, de apatía, de vacío laboral, educativo y espiritual dando cabida a las oportunidades de afianzamiento de los valores impercederos del ser humano que, más allá de la temporal pérdida de muchos de sus derechos elementales, permanece expectante aguardando el incentivo propicio para sobrellevar las restringidas potencialidades que se aminoran con la pérdida de la libertad, en aras de que las ablaciones de sus más preciados atributos sufran el menor índice de quebranto en cuanto a sus hábitos cotidianos y a su emparentamiento con el mundo circundante.

### **2.3. El Plan Nacional de Salud como herramienta gerencial del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE).**

El objetivo del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE)<sup>44</sup>, es lograr concentrar, unificar y consolidar esfuerzos con un equipo multidisciplinario, contando con un esquema de trabajo común que permita la coordinación de todos los departamentos que tienen vinculación directa o indirecta con el tema de salud en la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y sus Centros, propuesta que orientará las acciones a seguir tanto en forma interinstitucional e intersectorial.

---

<sup>44</sup> Identificación que doy (Dr. Marco Antonio González E.) al Sistema propuesto en esta Tesis.

"Debemos romper esquemas y revolucionar los patrones culturales y participar emprendedoramente toas las instituciones públicas, la sociedad civil, los líderes locales y la cooperación externa, en torno a objetivos comunes, formando alianzas estratégicas y estructurando programas integrados y congruentes para enfrentar, un tema tan delicado como el de la rehabilitación social, pudiendo ser capaces de deslizar a las nuevas generaciones valores universales de solidaridad, perseverancia, honestidad y respeto a sí mismos y a los demás".

El Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE)<sup>45</sup> contiene lineamientos expresados en el Plan Nacional de Salud del Ministerio de Salud Pública del Ecuador, en el cual incluyen acciones y principios específicos.

El Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE), está integrado por la Dirección Nacional de Salud de la D.N.R.S., representantes de los diferentes Centros de Rehabilitación Social, y Profesionales de la Salud en las distintas ramas de la rehabilitación integral de los internos. Se define como un Plan de carácter institucional e intersectorial, responsable de diseñar y evaluar las directrices de política y coordinar su ejecución para promover la salud en los Centros de Rehabilitación y tomando el punto de la tesis, el Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2.; a fin de contribuir al desarrollo integral de los internos, a su reinserción en la sociedad y a la paz social.

Las líneas de acción se detallan a través de medidas de política y cada una contiene diferentes líneas de acciones específicas. Para definir las se toma en cuenta tres niveles estratégicos:

---

<sup>45</sup> Identificación que doy (Dr. Marco Antonio González E.) al Sistema propuesto en esta Tesis.

El primer nivel es *Coordinación Institucional de acciones en el campo de Salud Física y Mental*; el segundo nivel es *Acciones de Difusión en el campo de Salud Física y Mental*, y el tercer nivel es *Acciones de Prevención Atención y Rehabilitación en el campo de Salud Física y Mental*.

El Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE)<sup>46</sup> contiene un Plan de Acción que comprende el período 2003-2005, detallado en cuatro comisiones: Salud, Educación, Trabajo, Recreación. Es decir, que cada Comisión plantea las acciones pertinentes de cada medida de política, según su especificidad. Para tal fin, cada medida de política se expresa en un cuadro, donde se enuncian las líneas de acción, actividades a desarrollar, fuentes de verificación, metas y entidades responsables. Al mismo tiempo, se da a conocer un cronograma para cada año, definido por trimestres.

**Plan Estratégico Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE)<sup>47</sup>**  
2003-2005

Medida de Política 1	Estructuración del Comité Técnico de Salud Física y Mental de tal forma que tenga continuidad en su existencia, eficiencia, integración y constancia en su accionar.
Medida de Política 2	Realizar acciones que respalden al Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE), buscando la articulación con otras iniciativas y la validación del Programa en el corto plazo, cuyas prioridades de atención son: Enfermedades Generales, Conductas adictivas, Conductas violentas, Depresión, Atención Psiquiátrica

<sup>46</sup> Identificación que doy (Dr. Marco Antonio González E.) al Sistema propuesto en esta Tesis.

<sup>47</sup> Identificación que doy (Dr. Marco Antonio González E.) al Sistema propuesto en esta Tesis.

Medida de Política 3	Realización de un inventario de Políticas, Programas, Estrategias, Leyes y Convenios Internacionales e informaciones sobre Salud Integral
Medida de Política 4	Análisis permanente del marco legal vigente con la finalidad de proponer las reformas al mismo o nuevas leyes y reglamentos que conduzcan a mejorar la Salud de los internos.
Medida de Política 5	Identificación y búsqueda de recursos de toda clase que puedan apoyar al Plan Estratégico del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE)
Medida de Política 6	Difusión del Plan Estratégico del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE) de la manera más clara y amplia que los recursos disponibles permitan.
Medida de Política 7	Difusión de mensaje de carácter preventivo sobre Salud Física y Mental.
Medida de Política 8	Formulación de un Plan cuyo objetivo sea difundir en los niveles adecuados, los alcances del Plan Estratégico.
Medida de Política 9	Creación de un mecanismo de coordinación para la difusión e implementación del Plan Estratégico del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE).
Medida de Política 10	Identificación permanente de valores para definir nuevos paradigmas de Salud.

Medida de Política 11	Definición de Instrumentos de medición e indicadores, creación de un sistema de registro en Salud.
Medida de Política 12	Recolección de datos epidemiológicos sobre los problemas de Salud.
Medida de Política 13	Difusión epidemiológica sobre los problemas de Salud.
Medida de Política 14	Difusión de las investigaciones en Salud de los Centros de Rehabilitación Social
Medida de Política 15	Promover y fomentar eventos científicos y técnicos para consolidar la política y acciones de Salud.
Medida de Política 16	Revisión e incorporación de contenidos relacionados con la Salud.
Medida de Política 17	Promover la capacitación del personal que atiende a la población penitenciaria en los campos de la salud física y mental.
Medida de Política 18	Promoción, fomento y protección de estilos de vida saludables.
Medida de Política 19	Promover y fomentar acciones de Salud Física y Mental que permitan la detección, intervención temprana, tratamiento y rehabilitación de los internos con padecimientos en su salud.
Medida de Política 20	Apoyo de la reforma y modernización de la atención psiquiátrica, psicológica.
Medida de Política 21	Gestión de asistencia técnica externa para conocer e impulsar experiencias, exitosas sobre todo en el nivel de prevención

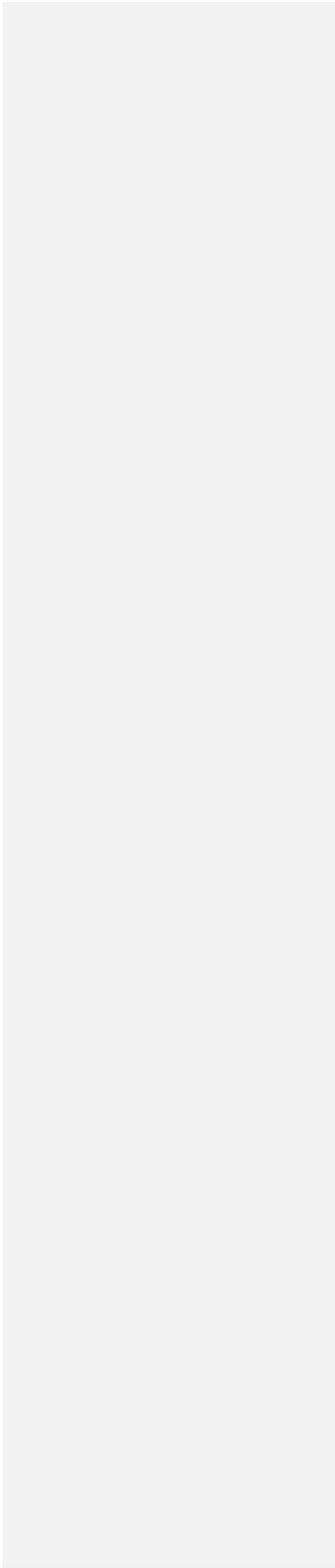


**PDF Complete**

*Your complimentary use period has ended.  
Thank you for using PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Medida de Política 22	Promover el proceso de la cultura de seguridad laboral, con programas enfocados en la prevención, tratamiento y rehabilitación.
-----------------------	---



## CAPITULO III

### DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DEL CENTRO DE REHABILITACIÓN SOCIAL DE VARONES QUITO N° 2.

#### 3.1. Macro entorno.

El Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, es forma parte la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, que es una entidad del sector público adscrita al Ministerio de Gobierno y Policía, encargada de la rehabilitación de los ciudadanos que contravienen la Ley y son privados de la libertad. Dentro del proceso de globalización, no escapa a que sus miembros, sus líderes entiendan la importancia de realizar un diagnóstico de la situación actual de las diferente áreas, a fin de determinar objetivos y diseñar las acciones para conformar las estrategias para el desarrollo de su actividad específica.

No es dable el mantener una ceguera ante estos procesos y la determinación de una política de Estado en el tema de la Rehabilitación Social, que promueva una apropiada reinserción e los internos a los sectores económicos, al fortalecimiento del capital humano, al fomento de la educación, de la ciencia y tecnología, de la productividad y de la competitividad. El hacer caso omiso a este planteamiento significa proscribirnos a la involución de los procesos rehabilitadores que permiten mejorar la calidad de vida del interno, de su familia y de la sociedad en su conjunto.

Por ello la necesidad de identificar los factores externos que inciden en los procesos humanos, a partir del cual se trazarán las políticas que logren el éxito deseado en términos de resultados e impactos. En este análisis de macro entorno se considera factores externos como los económicos en la cual los indicadores sobre esta actividad pueden categorizar basándose en la temática que facilita el análisis de la relación entre la evolución económica y las condiciones de vida de la población, vínculos entre los factores sociales que se pueden sintetizar en aspectos como inflación, dolarización, PIB, políticas fiscales, etc. Así vemos que la incidencia de la pobreza aumenta cuando la tasa de inflación es superior al incremento de los salarios normales, lo que causa una deterioro en la capacidad adquisitiva, incrementando la pobreza en el corto plazo dado que por un lado la recesión produce aumento de desempleo y por otro disminuyen los salarios reales. Esto dentro de un ambiente en el cual el costo social es el desempleo, la migración, la desatención de los sectores más vulnerables, la desintegración familiar, la cual produce el caldo de cultivo para la formación de sentimientos antisociales que producen conductas delictivas dentro del convivir social, lo que provoca un clima total de inseguridad, que trae consigo la producción de delitos y delincuentes que necesariamente deben ser juzgados y, por tanto, reclusos en los Centros de Rehabilitación del país, que en la actualidad se han incrementado produciendo el hacinamiento de las cárceles.

### **3.2. Micro entorno.**

Para el análisis del micro entorno es necesario conocer y adentrarse dentro de la Institución, para llegar a obtener una información que sirva de sustento al propósito deseado, es así que el Centro de Rehabilitación

Social de Varones Quito N° 2, tiene una infraestructura (aunque no la deseable) que le permite la custodia de los internos, brindando un proceso de rehabilitación con la finalidad de lograr un desarrollo humano sostenible y la reinserción a su medio familiar y social.

Factores como el hacinamiento, el endurecimiento de las penas, el alejamiento de las familias de los internos, la violencia interna, determinan que se produzcan normas de convivencia interna que hacen que los funcionarios del Centro optimicen sus funciones en procura de manejar adecuadamente la permanencia de los privados de la libertad, innovando formas alternativas de tratamientos físico y mentales, todos ellos apoyados por servicios médico, odontológico, psicológico, legal, de servicio social, educativo, laboral. Lo anotado no trata de ocultar las deficiencias de orden económico, de infraestructura física, de tecnología, de seguridad, a la cual estamos sujetos ya sea por problemas de carácter nacional, o ya sea por la ausencia de políticas penitenciarias a largo plazo, que son resultado de la inexistencia de una política de Estado al respecto.

Lo importante dentro del análisis es establecer la transparencia y objetividad para identificar problemas, pues si la información no se efectúa en tiempos óptimos ya que el proceso se ejecuta en forma manual al no contar con un sistema informático que permita aplicar políticas de justo a tiempo; o que los requerimientos de materiales no se sujetan a un plan operativo, o que existan en ocasiones criterios jurídicos que originan plazos mayores para la entrega de los resultados, que vienen dados por un constante cambio de reglamentaciones, así como de estructuras que originan mayor tiempo y costo.

### 3.3. Micro ambiente.

Es conveniente ubicarnos en el sector que se busca implementar la propuesta de un Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE)<sup>48</sup>, pues su influencia e impacto son directos y en muchos casos determinantes en el éxito o fracaso de la rehabilitación social que se persigue. En estos momentos es indispensable que nuestra mente se encuentre como un paracaídas abierto, y comprenda el requerimiento social y las vinculaciones o ejes que conectan al interno con su familia y a la sociedad, pero también hay que tener en cuenta que en muchos casos este elemento (interno) es fundamental en la descomposición familiar, y que lamentablemente esta forma de convivencia influye poderosamente en la socialización y la personalidad.

Dentro del proceso de tratamiento físico y mental que se da a los internos, a través de un equipo multidisciplinario, se han podido desarrollar comunidades terapéuticas, como mecanismos de atención orientados al logro eficiente de los objetivos de la Institución, lamentablemente la falta de recursos económicos, tecnológicos y humanos hacen que estas acciones se vean limitadas en la consecución pronta y efectiva de resultados.

### 3.4. Análisis FODA.

Cualquier Institución es sensible a los fenómenos del medio tanto internos como externos, cuyos elementos actúan de manera dinámica, es decir, es necesario realizar una identificación de las fuerzas más significativas del entorno, a fin de evaluar y hacer el seguimiento con el

---

<sup>48</sup> Identificación que doy (Dr. Marco Antonio González E.) al Sistema propuesto en esta Tesis.

propósito de que la planificación estratégica, se constituya en un instrumento efectivo en el desarrollo de las políticas, estrategias o acciones<sup>49</sup>.

### MATRIZ DE PROBLEMAS<sup>50</sup>

PROCESO	OBSERVACIÓN
Gestión Administrativa y Técnica	El tiempo de aprobación de tramites es fluctuante, dependiendo de variables externas.
Aprobación de normas técnicas	Falta de oportunidad en la aprobación que origina que los tiempos establecidos para la aprobación se alarguen.
Administración de la información	El conocimiento de la información se efectúa en tiempos no óptimos porque este proceso se ejecuta en forma manual.
Administración de bienes	La detección de requerimientos de materiales no está de acuerdo a un plan operativo.
Asesoramiento	Descoordinación en los criterios jurídicos de los técnicos, que origina plazos mayores para entregar el producto.

<sup>49</sup> VILLENA, Leonor; SOLIS, Susana; Tesis: Plan Estratégico para la Implementación de una Empresa Comunitaria; Fac. Ciencias Administrativas- U. Central del Ecuador, 2001.

<sup>50</sup> Mapa de Procesos de la D.N.R.S. Responsable Dra. Vera Guadalupe. 2003.

## **FODA EXTERNO (Resumen Ejecutivo)<sup>51</sup>**

### **AMENAZAS(A)**

- Falta de flexibilidad en la normatividad jurídica
- Aplicación injusta de las Leyes
- Falta de apoyo de los gobiernos a la gestión de la entidad.
- Imagen deteriorada en la ciudadanía.
- Niveles de delincuencia relacionados con factores de orden económico, entre ellos la crisis económica y la tasa de desempleo.
- No incremento en el Presupuesto General del Estado.
- Tecnología de punta no aplicable en todas las organizaciones del sector publico.

### **OPORTUNIDADES (O)**

- Existencia del Código de Penas y Rehabilitación Social y Reglamento
- Imagen de la entidad frente al sector judicial.
- Las competencias asumidas por la entidad y la no-existencia de organizaciones similares.

## **FODA INTERNO (Resumen Ejecutivo)<sup>52</sup>**

### **FORTALEZAS (F)**

- Nivel de gestión de la máxima autoridad, descentralizando y delegando la toma de decisiones.

<sup>51</sup> Mapa de Procesos de la D.N.R.S. Responsable Dra. Vera Guadalupe. 2003.

<sup>52</sup> Mapa de Procesos de la D.N.R.S. Responsable Dra. Vera Guadalupe. 2003.

- Autonomía en la gestión administrativa y financiera.
- Plataforma de operación interna estable.

#### **DEBILIDADES (D)**

- No se brinda información en tiempo real.
- No contamos con plan formal de comunicaciones.
- No somos considerados líderes en las competencias de las que somos responsables.
- Frágil situación financiera. Los gastos operativos representan un 73% frente al 27% de inversión en rehabilitación.
- Nivel de gestión bajo, no existe controles en cuanto al tiempo y al costo. No se hallan indicadores de gestión para medir productividad. No se puede garantizar agilidad en los trámites.
- Recurso humano no competente. Falta agresividad en la defensa de los conceptos por parte de la administración, existe desmotivación, bajo sentido de pertenencia, medición del desempeño subjetiva, selección no técnica, capacitación no específica ni permanente. No existe rotación del personal.
- Software limitado, no brinda facilidad para procesar información en línea. No se cuenta con la infraestructura tecnológica que apoye la gestión.
- Falta de investigación sobre formas modernas de rehabilitación.
- Desconocimiento global del interno. Débil relación con ellos. Tramitología legal y operativa, impide una gestión ágil y oportuna que brinde un servicio de calidad.

### 3.5. Filosofía de gestión: misión, visión, valores y principios.

**Misión.-** Fortalecer el Sistema Penitenciario mediante la implementación del Sistema Integral de Salud Penitenciario (SISPE), a través de la rehabilitación integral del interno, basado en el tratamiento integral físico y mental, educación y trabajo, con la finalidad de adaptar el sistema y la reinserción social.

La misión es, por tanto, una declaración duradera de propósitos que distingue a una empresa de otras similares. Es un compendio de la razón de ser de la empresa, esencial para determinar objetivos y formular estrategias<sup>53</sup>. Refleja las expectativas de sus clientes, puesto que es el cliente quien da vida a la empresa.

**Visión.-** El Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, con la implementación del Sistema Integral de Salud Penitenciario (SISPE), como parte del Sistema Penitenciario debe ser una organización del sector público, que genere un ambiente óptimo que permita al interno potenciar sus valores individuales, la adquisición de nuevas destrezas, como medio de mejorar sus condiciones humanas, de su familia y por ende de la sociedad que le rodea.

La visión es la conceptualización de lo que se busca que la organización sea a futuro, es el conjunto de ideas de ideas generales que proveen el marco de referencia de lo que una empresa quiere ser a futuro<sup>54</sup>. Nos da una respuesta a lo que queremos que sea nuestra Institución a futuro.

**Valores y Principios.-** Este Centro tiene un conjunto de principios y valores corporativos porque no existen organizaciones neutras, sin

---

<sup>53</sup> PAREDES Alfredo, Documento e Planificación Estratégica

<sup>54</sup> PAREDES Alfredo, Documento e Planificación Estratégica

principios y valores. Por ello, en un proceso de planeación estratégica, estos deben ser analizados, ajustados o redefinidos y luego divulgados como parte del proceso. Principios que serán claros y precisos para que la Institución los pueda conocer; ya que son parte importante de la cultura estratégica del Centro.

Tomando en cuenta la realidad actual del Centro, marcado por situaciones como el hacinamiento, procesos judiciales lentos, falta de personal, violencia interna contra el personal (asesinatos de Guías), a pesar de ello debemos potenciar las virtudes de quienes laboran en el Sistema y mantener siempre valores como la honestidad, respeto, participación, equidad, productividad, competitividad, flexibilidad, responsabilidad, compromiso, optimismo y deseo de superación, transparencia, crecimiento personal, liderazgo efectivo, que guían el pensamiento humano y sirven de cimiento de la cultura organizacional, tomando en cuenta que todas las acciones deberán cumplirse, de manera que formen el camino correcto hacia la consecución de los objetivos.

**Honestidad.-** Los servidores públicos del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, cumplirán sus actividades enmarcadas dentro de las normas legales y reglamentarias, conservando una conducta ética y moral en estas actividades, en su relación con autoridades, compañeros de trabajo, funcionarios de otras instituciones, familiares de los detenidos y los propios internos.

**Equidad.-** El Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, gestionará sobre la base de justicia en el tratamiento de los internos; igualdad en la administración del recurso humano, y control del cumplimiento de sus deberes.

**Compromiso.-** Las acciones del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, son producidas con integración a la gestión organizacional de las necesidades de los internos, con una atención oportuna a los requerimientos de estos.

**Productividad y Competitividad.-** Los funcionarios del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, deberán comunicar eficazmente los procesos, racionalizando el uso de los recursos públicos, alcanzando un máximo resultado en el trabajo, con la consiguiente medición de resultados y regulando el impacto de la gestión en el logro de los objetivos.

**Flexibilidad.-** La regularidad del desempeño organizacional del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, recogerá la reposición de los recursos, la revisión de los procesos, el mejoramiento de las acciones y la retroalimentación.

**Responsabilidad.-** La gran responsabilidad de quienes laboran en el Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, en el desarrollo material, crecimiento cultural y moral de las personas, se basan en el nuevo paradigma de la organización establecido por Herbst: los productos del trabajo son las personas, mucho más que los productos y servicios<sup>55</sup>. Interpretando esto como la conceptualización del líder o del dirigente que apoya el desarrollo humano, en procura de completar un tratamiento integral para la rehabilitación del interno.

**Optimismo y deseo de superación.-** Los funcionarios del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, deben mantener un ánimo optimista para que con constancia y empeño superar dificultades que se puedan presentar, a fin de llegar a cumplir los fines propuestos.

---

<sup>55</sup> Gómez, Germán: Dirigir es Educar, Edt. Kimpres, Bogotá, 1996.

**Transparencia.-** Cualidad esencial de los funcionarios del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, debe ser y mantener la claridad en todas las acciones, relaciones cristalinas sin secretismos, generando de esta manera un ambiente de confiabilidad en las autoridades como en la colectividad con miras a recuperar imagen con respeto y confianza.

**Crecimiento personal.-** El Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, así como la Dirección Nacional de Rehabilitación Social propenderá a edificar respeto y confianza mutua en las relaciones personales, sobre la base de los compromisos con la integridad, honestidad, apertura y competencia, siendo política principal el compartir el éxito con la gente que lo hace posible valorando su contribución y aprovechando sus capacidades.

**Liderazgo efectivo.-** Dentro de la Institución se deberá elegir adecuadamente a sus funcionarios con características de líderes, lo que permitirá resolver la complejidad de los mecanismos psicológicos y los problemas de la actitud y aptitud de los miembros, pues son los orientadores que conducirán a los verdaderos procesos de rehabilitación y de reinserción social dentro del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE) propuesto.

## CAPITULO IV

### PROPUESTA DE UN SISTEMA INTEGRAL DE SALUD PENITENCIARIA.

#### 4.1. Justificación, finalidad, objetivos.

Con la elaboración de la presente Tesis, se trata en forma objetiva de proponer alternativas de solución para optimizar los Servicios Básicos de Salud en la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, generando normas de comportamiento que involucren la participación plena de quienes integramos la Institución, a través, de sus iniciativas, de promoción de valores, de rendición de cuentas, de motivación, de compromiso en equipo; que permita a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social tener una visión de futuro para enfrentar a los retos actuales y los ulteriores, en el marco de una dinámica social vertiginosa, con procesos de globalización no sólo en lo económico sino también en lo social, en los servicios de salud y en los problemas delincuenciales. Y que esta propuesta sirva como un Plan Piloto que sea acogido por los demás Centros de Rehabilitación Social del país, incluso llegar al anhelo siempre presente de implementar el Hospital Penitenciario.

Es substancial poder cumplir nuestro rol y minimizar la brecha entre ricos y pobres; corregir el fondo del problema de los sectores más vulnerables, como el de los niños, que ante la falta de oportunidades se ven atrapados por la delincuencia, la drogadicción, el alcoholismo, la prostitución, la mendicidad, la pérdida de valores; por esto, los altos niveles de pobreza y miseria llevan a las sociedades a graves conflictos sociales, a una baja en la productividad, en la creatividad y en la

competitividad. Lo que da como resultado que no se lleguen a cumplir los Objetivos Nacionales Permanentes de: seguridad, justicia social, desarrollo integral, democracia e integración nacional.

La gestión administrativa, va encaminada a estructurar una verdadera empresa con finalidad social y sin fines de lucro, tratando de buscar nuevos recursos que permitan seguir adelante y obtener una verdadera rentabilidad social, innovando espacios de colaboración y participación dentro de las empresas sociales para llevar adelante el objetivo común de servicio.

El trabajo en las cárceles es una profesión de por sí peligrosa que implica riesgos, por tanto, la mejor manera de enfrentarlos dentro de las murallas de una prisión es tener un equipo de profesionales experimentados y multidisciplinario, adecuadamente entrenado, y con sueldos y beneficios decentes desarrollando actividades con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del interno y su reincorporación social.

El tratamiento penitenciario, en una acepción generosa del vocablo, concibe el conjunto de actividades directamente encauzadas a la consecución de la reeducación y reinserción social de los internos, pretendiendo hacer de éstos personas con la intención y la capacidad de vivir respetando la Ley, así como socorrer a sus necesidades. Por consiguiente, es menester procurar el desarrollo de una actitud de respeto a sí mismos y de responsabilidad individual y social abarcativa de sus grupos primarios de pertenencia, del prójimo y de la comunidad en general.

**Garrido Guzmán** nos ilustra resumiendo el tratamiento como: *"el trabajo en equipo de especialistas, ejercido individualmente sobre el delincuente, con el fin de anular o modificar los factores negativos de su*

*personalidad y dotarle de una formación general idónea, para así apartarle de la reincidencia y lograr su readaptación en la vida social".*

Todo tratamiento se erige en la piedra angular de un buen sistema penitenciario sin mengua, claro está, de las funciones de vigilancia ni de los recaudos de prevención general y especial, que se le unen a la pena.

Esta propuesta es en esencia un conjunto de acciones integrales que debe recibir la población penitenciaria, como respuesta a los principales problemas de salud pública, sobre la base al diagnóstico estatal, manteniendo la congruencia con las normas mínimas internacionales de atención a las personas privadas de su libertad; y que de acuerdo a las prioridades estatales y al panorama epidemiológico existente, se adicionarán estrategias que permitan la prevención y el control de las enfermedades físicas y mentales dentro de las cárceles. Por ello la enfermedad se convierte en la categoría central de la salud pública y el individuo en la unidad de intervención. Cualquier otra orientación, como la de considerar a la enfermedad como una respuesta biológica históricamente determinada es o bien excluida o bien limitada. De esta forma, los determinantes sociales son limitados, cuando no excluidos, en la construcción científica del proceso salud-enfermedad y, en consecuencia, se produce un alejamiento de toda práctica social del marco de la salud pública, cuya intervención queda, por tanto, reducida a una actividad preventivista, con una orientación biológica, ahistórica y asocial de los problemas de salud. Estas orientaciones determinan las características de los servicios de salud, de sus sistemas de información y su utilidad en la toma de decisiones. La producción de la información es, por estas razones, un proceso colectivo de aceptación o rechazo del hecho susceptible de ser transformado en información y la acción deriva de la información así generada.

La información para la acción no es, por tanto, un tópico ni una consigna, más o menos feliz, sino una actividad consustancial con la orientación de la práctica político-administrativa de la Salud Penitenciaria. Pero, la producción de la información no es suficiente para que ésta se convierta en acción, es necesario que se integre en un sistema de decisión-control que garantice la viabilidad de las medidas a tomar. Así determinada, la Salud Penitenciaria, aceptará aquellos hechos relacionados con la gestión de las actividades desarrolladas para el control de la enfermedad (prevención, atención, costos, seguimiento, evaluación, etc.), diseñando indicadores basados en la historia natural de la enfermedad; las variables biológicas de género y edad; la utilización de series temporales de datos consistentes con la validez diagnóstica en el tiempo; y, en la medición del impacto de la intervención médica dirigida al control de la enfermedad en los individuos y sus grupos. Esto es, las variables que incorporamos en el estudio de la enfermedad se hace en función de los criterios de intervención en los niveles político administrativos de la Salud Penitenciaria y, estos, muestran una manifiesta tendencia a la aplicación de las medidas médicas que sólo son capaces de asumir las consecuencias de los fenómenos colectivos pero no su causalidad estructural

**Objetivos.-** Como principal es presentar una Propuesta de un Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE) para efectivizar la Rehabilitación Social para los internos del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito Nº 2, y que este sirva como Plan Piloto para que después del seguimiento, evaluación, corrección se irradie a los demás Centros como una herramienta de trabajo práctica que permita introducirnos al concepto de Calidad Total que se alcanza a través del mejoramiento continuo del Sistema que consiste del sistema Social, el

Sistema Técnico y el Sistema Administrativo, en consecuencia se convierte en un modo de vida en la organización entera<sup>56</sup>.

Por consiguiente, se establece que la Institución deberá diseñar sus servicios o procesos con Calidad Total con el fin de lograr el éxito en las actividades y resultados que realiza la Institución, y es aquí donde el servicio que se presta al interno, se lo debe realizar de acuerdo con el establecimiento de procesos y procedimientos claramente definidos y documentados, así como también con políticas y objetivos de calidad que estén acordes con las expectativas de la Institución y que no obstruyan el normal desenvolvimiento de las actividades para lograr una mayor aceptación y satisfacción del interno, en este sentido la Institución alcanzará beneficios que se reflejarán en los resultados. Así el éxito se establecerá con la aplicación de estrategias o programas, evaluación de los mismos, y el aprovechamiento del valor agregado que posea la Institución.

Se establece también objetivos específicos:

- Buscar la estructura más apropiada de los servicios de salud penitenciarios con recursos humanos, materiales y técnicos suficientes, principalmente basada en la permanencia en el tiempo y la generación de los recursos necesarios para su funcionamiento.
- Incorporar una filosofía gerencial en comunicación horizontal cliente-usuario en los servicios de salud.

---

<sup>56</sup> ASTON David, JACKSON Peter y VOEHL Frank, ISO 9000, Guía de Instrumentación para pequeñas y medianas empresas; Edt. Mc. GrawHill, Interamericana, Edic. 2º, México, 1990.

- Poner en marcha un modelo de comunicación, a través, del modelamiento de datos y procesos con el fin de viabilizar de mejor manera los servicios de salud.
- Implantar el sistema de comunicación (no virtual), a través, de procesos habilitantes y moderadores bajo una política penitenciaria para una mejor atención a los internos.
- Proponer la reinserción social del interno con crecimiento personal y bienestar, con el correspondiente seguimiento y evolución por resultados.

#### **4.2. Descripción de la propuesta: proceso y etapas.**

La propuesta de un Sistema Integral de Salud Penitenciario (SISPE)<sup>57</sup>, es un instrumento a través del cual se proporcionará atención integral a la salud de los internos, mediante acciones y actividades de alto impacto, mínimo costo y técnicamente factibles, es en esencia un conjunto irreductible de acciones que debe recibir la población penitenciaria como respuesta a los principales problemas de salud física y mental, según el diagnóstico institucional, manteniendo la congruencia con el Plan Integral de Salud implementado por el Sistema Nacional de Salud. De acuerdo con las prioridades estatales y al panorama epidemiológico existente, se adicionaron estrategias que han permitido la prevención y el control de las enfermedades.

Las acciones que conforman esta propuesta agrupan actividades de promoción de la salud, prevención de enfermedades, atención y

---

<sup>57</sup> Identificación que doy (Dr. Marco Antonio González E.) al Sistema propuesto en esta Tesis.

rehabilitación constantes en el Plan Estratégico del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE). Las características de la población penitenciaria y los recursos disponibles son los elementos que orientan hacia la organización del sistema; su incorporación debe contemplar mecanismos que posibiliten reaccionar rápidamente a cambios potenciales en las condiciones de salud de los internos, garanticen la calidad de los materiales de apoyo en la prevención y tratamiento de patologías y la inclusión de avances tecnológicos.

#### **4.3. Metodología y estrategias.**

Insertar las 22 Medidas Políticas del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE), dentro de la nueva estructuración de la Institución, generando el Plan Piloto en el Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, contribuyendo a mejorar en forma sustancial el proceso de reinserción social del interno.

Se debe contar con el apoyo político del Consejo Nacional de Rehabilitación Social y de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social para la implementación del programa en cuanto a recursos humanos, materiales, técnicos, etc.; lo que posibilitará entre otras cosas, elevar la capacidad autogestionaria por medio del fortalecimiento de sus valores, generando sustentabilidad al programa y coadyuvando al mejoramiento de la calidad de vida de los internos y por ende de la comunidad, en un mediano plazo, lo que posibilitará metodológicamente mecanismos de inserción de los internos y del equipo multidisciplinario en la realización del programa (SISPE).

Como metodología complementaria identificar los caminos (estrategias) mediante los cuales el programa (SISPE) determinará las

acciones para alcanzar la visión y, por tanto, un desempeño exitoso en la rehabilitación y reinserción social del interno.

Como estrategias propongo las siguientes:

Potenciar los valores de solidaridad, democracia, comunicación, y equidad en los miembros del equipo multidisciplinario de salud.

Generar recursos que apoyen el programa, mediante la permanencia y continuidad de las medidas políticas del Sistema Integral de Salud Penitenciaria.

Impulsar en los miembros del equipo multidisciplinario capacitación permanente en forma progresiva hasta el 2005.

Conformar una estructura organizacional y funcional, acorde a la organización actual e la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, para poder implementar al programa.

Establecer un método adecuado de trabajo que permita contar con los procesos de recolección de datos epidemiológicos sobre los problemas de salud, para optimizar las acciones clínicas y el tiempo hora-consulta de los profesionales de salud.

Difundir y promover las investigaciones en Salud del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2.

Estas líneas de acción tienen gran importancia, toda vez que los resultados esperados afectará directamente a los miembros de la comunidad que constituyen el grupo de interés, pues es importante crear un ambiente apropiado que nos permita inducir a los miembros del equipo

multidisciplinario y a todos los servidores del Centro, lo que significa desarrollar su actividad dentro de un contexto gerencial y de empresa pública efectiva y eficaz, permitiendo establecer un perfil de propuesta piloto para mejorar en los Sistemas de Información Gerencial de los Servicios de Salud que se proyecten a los demás Centros de Rehabilitación Social del país y por que no al exterior.

### **Estrategias de Crecimiento**

La Dirección Nacional de Rehabilitación Social, como el Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito Nº 2, para crecer deben generar utilidades y cumplir su misión, deben tener muy claro hacia donde van, por tanto, definir su direccionamiento estratégico y saber cuales son sus componentes: los principios corporativos, la visión, misión de la organización.

La estrategia de diversificación es la alternativa que mejor se ajusta al Sistema de Gestión con enfoque estratégico. Esta estrategia comprende la decisión de enfocar las actividades de la institución hacia el desarrollo de una nueva prestación de servicios.

### **Lineamientos estratégicos**

Dotación de infraestructura tecnológica.

Promoción y educación organizacional del personal.

Inversión de acuerdo al plan del proceso agregador de valor.

Investigación y desarrollo.

Recursos Humanos competentes.

#### 4.4. Monitoreo de tiempos y movimientos.

El control del Sistema se basa en el permanente seguimiento y verificación de las políticas propuestas en el Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE), en relación directa con los indicadores.

Se debe comprender que cualquier actividad que emplee insumos, le agrega valor a este y suministra un producto al interno (cliente), los procesos, por consiguiente, utilizan los recursos de una organización para suministrar resultados definitivos.

Este proceso como todos los que se puedan realizar cumplen condiciones que se deben monitorear como la descripción de entradas y salidas, el cruce de los límites organizativos o funcionales, que sea fácilmente comprendido por cualquier persona de la institución, y que los nombres asignados a cada proceso deban sugerir los conceptos y actividades incluidas en el mismo<sup>58</sup>.

El proceso o los procesos deben tener un responsable designado, que asegure el cumplimiento y eficacia continua, que permita tener indicadores que visualicen de forma gráfica la evolución de los mismos, siendo auditados para verificar el grado de cumplimiento y eficacia de los mismos.

Es imperativo que se tenga un control que se va actualizando trimestralmente mediante una fase de evaluación y monitoreo en el que se verificará el tiempo establecido para cada actividad, de acuerdo al número de internos y al número de profesionales que laboran en el Centro<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Análisis de Procesos de la D.N.R.S., Dra. Vera Guadalupe, 2003.

<sup>59</sup> Análisis de Procesos de la D.N.R.S., Dra. Vera Guadalupe, 2003.

#### 4.5. Evaluación de las estrategias.

Se las realizará a través de lo siguiente:

- Diseño, desarrollo de normas y políticas de tratamiento.
- Implementación y seguimiento a los modelos de elaboración de Reglamentos, así como de las estructuras, que originan menor tiempo y costo para diseñar las estructuras organizacionales.
- Diseño, desarrollo de normas técnicas para Recursos Humanos
- Difusión de las normas técnicas que se aprueban en esta área, para una exitosa implementación del Sistema de Salud Penitenciaria.
- Diseño de Sistemas Tecnológicos (programas de administración, historias clínicas, identificación, valores epidemiológicos, etc.)
- Proporcionar de los requerimientos en esta área, que permita el apoyo de este proceso para que el modelo de gestión organizacional se implemente en todos las demás Centros del país.
- Administración del Sistema.

#### 4.6. Indicadores.

Los indicadores de gestión obedecen a objetivos estratégicos, y la misión de cada política a cumplirse, tomando como factor de diseño la frecuencia mensual de los tratamientos, el número de internos atendidos y

el número de profesionales; describiendo indicadores que midan eficiencia, eficacia y la efectividad.

Los indicadores que permiten verificar el nivel de gestión son: tiempo, costo, comportamiento, crecimiento, cobertura, productividad, adaptación.

Con los indicadores anotados se toma como índices:

$$\text{Índice general} = \frac{\text{Logros alcanzados}}{\text{Logros planeados}}$$

$$\text{Índice de Eficiencia} = \frac{\text{Número de internos atendidos}}{\text{Número de internos ingresados}} \times 100$$

$$\text{Índice de Eficacia} = \frac{\text{Internos atendidos con costo óptimo}}{\text{Internos atendidos}} \times 100$$

$$\text{Índice de Efectividad} = \frac{\text{Internos atendidos en tiempo óptimo}}{\text{Internos atendidos}} \times 100$$

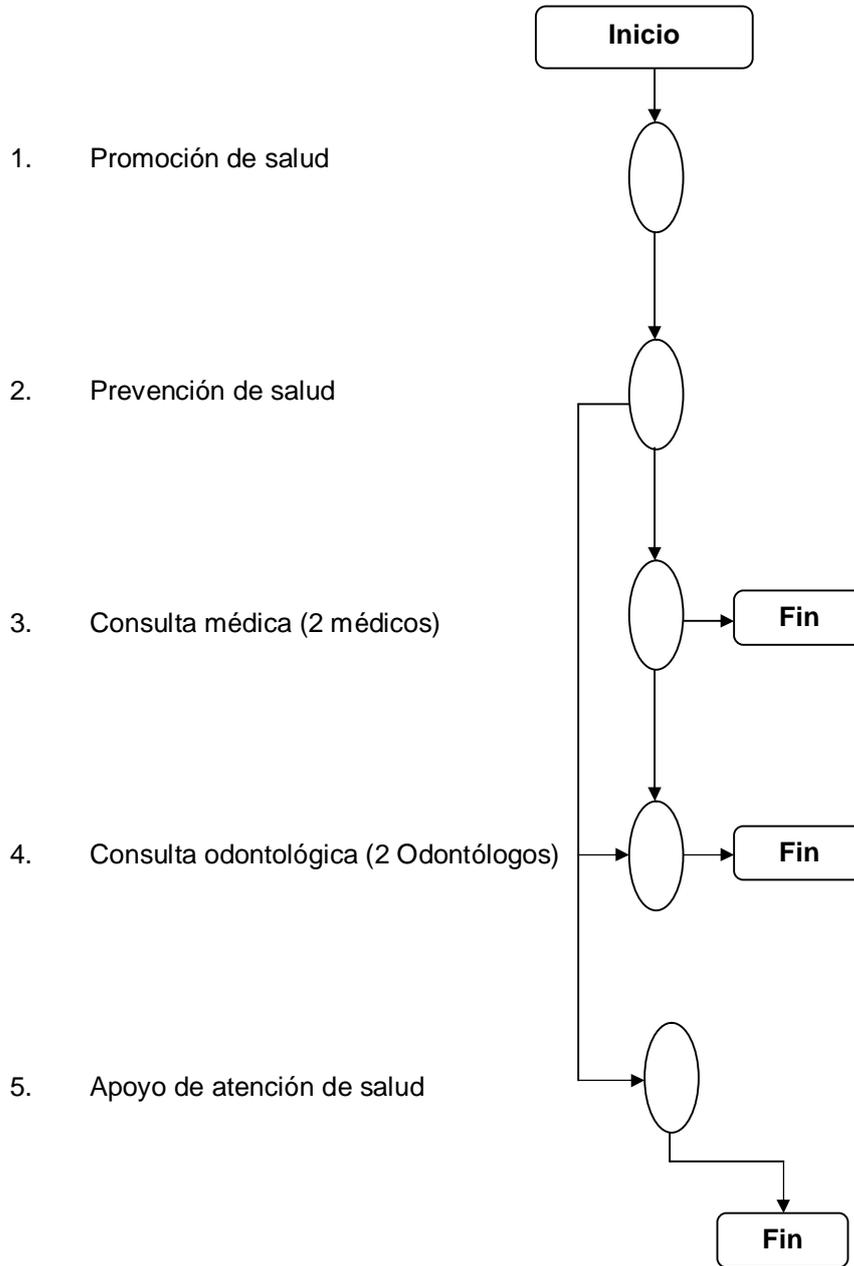
Con los porcentajes obtenidos en el proceso de evaluación que se realizará trimestralmente, se ubicará el nivel de gestión en los siguientes indicadores de éxito:

Máximo	120%
Sobresaliente	105%
Satisfactorio	100%
Aceptable	95%
Mínimo	90%

A continuación se esquematiza un flujo de trabajo en atención de salud del Centro de Rehabilitación social e Varones Quito N° 2<sup>60</sup>:

---

<sup>60</sup> Manual de Procesos por Tarea, Dra. Vera Guadalupe, 2003.



#### 4.7. Estrategias operativas.

Las estrategias representan las grandes acciones o caminos a seguirse para alcanzar los objetivos propuestos y hacer realidad los resultados esperados. Son el cómo hacer realidad cada objetivo<sup>61</sup>.

Para que se cumplan las estrategias he desarrollado Medidas Políticas dentro del Plan Estratégico del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE), que son las directrices generales para la toma de decisiones, estableciendo límites y especificándose aquellas que deben tomarse y excluyendo las que no se permiten, de este modo se canaliza el pensamiento de los miembros del Centro para que sea compatible con los objetivos del Plan, concluyendo que las políticas son normas que condicionan la forma como tiene que lograrse los objetivos y desarrollarse las estrategias<sup>62</sup>.

#### 4.8. Estándares en la comunicación<sup>63</sup>.

Lo entendemos como un Sistema, es decir, un conjunto de elementos interrelacionados entre sí con un orden y un objetivo común, que tiene como componentes básicos de todo sistema:

- Elementos (humanos, mecánicos, conceptuales, etc.).
- Interrelaciones (se llaman procedimientos si significan lo que debe ser hecho y comportamiento si denotan lo que ha de ser hecho).
- Orden (implica una estructura mas o menos dinámica).
- Objetivo a lograr en forma cooperativa.

<sup>61</sup> PAREDES, Alfredo, Documento de Planificación Estratégica.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Edunexo.com/ Marina Ivinsky

- Entorno.
- Entradas (o estímulos del entorno)
- Salidas (o respuestas enviadas al entorno).
- Retroalimentación.

**Subsistema.-** Es la entidad en que arbitrariamente se divide un sistema para facilitar su análisis, los cuales deben cumplir con las siguientes condiciones:

- “ Tener objetivos propios coherentes con el sistema global.
- “ Estar sujetos a interacción mutua;
- “ Tener una estructura jerárquica entre ellos.

Dentro de todo sistema se puede separar dos conceptos:

- “ Estructura: que es el sistema
- “ Proceso: que hace el sistema.

Características de los sistemas son:

- **Homeostasis.-** Capacidad de adaptación a las condiciones que le impone o brinda el entorno.
- **Entropía.-** La tendencia natural al desgaste u obsolescencia.
- **Equifinalidad.-** Es disponer de caminos alternativos para lograr su objetivo.

Los sistemas organizacionales se caracterizan por su:

**Funcionalización.-** Agrupan sus elementos según funciones o actividades homogéneas.

**Jerarquización.-** Subordinación entre los subsistemas con una clara delimitación de las atribuciones más generales a las particulares.

**Sinergia.-** La acción resultante del sistema en su totalidad es mayor que la suma de la acción individual de cada subsistemas.

Desde el punto de vista de la estructura de un sistema se pueden identificar subsistemas por agrupamiento de componentes.

Desde el punto de vista del proceso, es decir, lo que el sistema hace, se pueden identificar subsistemas de planificación, información, decisión y control, aplicables al sistema global o sus subsistemas componentes.

Estos cuatro subsistemas están siempre presentes: cualquier proceso requiere una planificación, información, decisiones y control del cumplimiento de las decisiones.

**Sistema de información.-** Conjunto de componentes interrelaciones que recogen, procesan, almacenan y distribuyen información para soportar las operaciones de la organización. Estos sistemas son creados para resolver problemas de administración y dirección y pueden ser:

**De apoyo a las decisiones.-** Tienen también como fuente de datos los sistemas, no toman decisiones ni resuelven problemas. Proporcionan las técnicas y la información adecuada a cada decisión. Considera dos tipos de decisiones: estructuradas (pueden predecirse) y

no estructuradas (no pueden predecirse). En este último caso no puede predefinirse la información que será necesaria para tomar la decisión. A este problema apuntan los sistemas de ayuda a la toma de decisiones.

Parten del criterio que la información necesaria esta casi con seguridad en el sistema transaccional. El sistema se basa fundamentalmente en la consideración de "¿qué pasaría si...?" . Las características de estos sistemas son:

- ~ Gran cantidad de información
- ~ Fuentes internas tradicionales y no tradicionales
- ~ Fuentes externas a la organización
- ~ Flexibilidad de presentación de reportes
- ~ Permite estilos de decisión individuales
- ~ Orientación gráfica
- ~ Periodos largos en la consideración de datos.

Este tipo de sistema hace paralelos con decisiones tomadas, juntando conocimientos sobre el problema particular y utilizando las reglas adecuadas. Recorre su base de conocimiento para encontrar las reglas, formulas o estructuras que sean de aplicación en cada caso.

La información se ha vuelto un recurso tan importante que las organizaciones que la obtengan más rápidamente y la utilicen más eficientemente toman ventajas competitivas sobre las restantes.

Dejan de ser enteramente intuitivas para volverse más racionales, basadas en profundos y creativos análisis de información formal e informal.

**Sistema integrado de información.-** Está formado por varios subsistemas dentro de un sistema general, de modo que los datos fluyen de un subsistema a otro para conseguir el objetivo del sistema general.

### **La nueva gerencia pública<sup>64</sup>**

Me resulta interesante hacer un pequeño ejercicio de ensayo de la nueva gerencia pública dentro del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE), entre lo que queremos proponer y correlacionarlo con varios modelos que se presentan, con mayor o menor solidez y originalidad, en sustitución al paradigma weberiano. Uno de ellos es la "Reinvención del Gobierno" propuesta como plan de reforma del gobierno americano por la comisión que presidía el vicepresidente Al Gore. Sus postulados fueron así resumidos para posibilitar una amplia difusión entre los agentes públicos:

#### **REINVENTANDO EL GOBIERNO PRINCIPIOS DE LA REINVENCIÓN**

- Poner a los clientes en primer lugar

---

<sup>64</sup> [www.google.com](http://www.google.com) / I Gerencia pública.

- Eliminar procedimientos burocráticos
- Dar poder a los empleados para obtener resultados volviendo a lo esencial

Este es nuestro plan de acción. Vamos a:

- Crear un claro sentido de misión.
- Timonear más, remar menos.
- Delegar autoridad y responsabilidad.
- Ayudar a las comunidades a resolver sus problemas.
- Reemplazar regulaciones por incentivos.
- Elaborar presupuestos basados en resultados.
- Inyectar competitividad en todo lo que hagamos.
- Buscar el mercado y no las soluciones administrativas.
- Medir nuestros éxitos por la satisfacción del cliente.

Puede afirmarse que ellos son una síntesis simplista de todos los enunciados de la moderna administración pública. La idea general subyacente es que la eficacia del sector público puede ser aumentada por la aplicación de técnicas y valores del sector privado, tales como reducir el peso de reglas y procedimientos para permitir una mayor iniciativa, aumentar la responsabilidad de los escalones subordinados y la influencia de los clientes, buscamos lo mismo talvez por caminos diferentes dados por la cultura política, pero la gestión o gerencia pública abarca dependientes, ciudadanos, proveedores, reclusos, contribuyentes, receptores de beneficios y subsidios así como clientes. La proximidad no es siempre una característica deseable para estas relaciones. La cuestión importante para la gerencia pública es diseñar apropiados relacionamientos entre las organizaciones y sus públicos.

De allí que un gobierno democrático y abierto tenga movimientos más lentos comparados a los de las empresas cuyos administradores pueden tomar decisiones rápidamente, a puertas cerradas. **"La misión fundamental del gobierno es "hacer el bien", no "hacer dinero".**

¿Cuáles serían, entonces, las pautas para la acción que nos proporciona la experiencia comparada?. En primer lugar, **definiciones precisas**, como los que proporciona el Parlamento británico para poder exigir y evaluar la acción de los órganos gubernamentales:

**Eficacia** (effectiveness) es la definición de objetivos, la medición del progreso en la consecución de dichos objetivos y la consideración de medios alternativos para alcanzar objetivos.

**Eficiencia** (efficiency) es la minimización de insumos para el programa en relación con sus resultados, una vez dados los objetivos y los medios escogidos para perseguirlos.

**Gerencia responsable** (*accountable management*): Si administrar es asumir la responsabilidad por el desempeño de un sistema, los gerentes pueden delegar las responsabilidades de implementación pero no pueden, legítimamente, abdicar de la responsabilidad. Los gerentes no sólo operan en un marco de objetivos; como orientadores (*pathfinders*) y solucionadores de problemas (*problems-solvers*), ellos participan en definir lo que es alcanzable y en aceptar responsabilidades por alcanzar resultados. "Si la gerencia, en general, significa hacer cosas a través de otros, gerencia pública quiere decir hacer cosas a través de otras organizaciones. Conducir las actividades de sistemas compuestos de varias organizaciones interdependientes es uno de los desafíos distintivos de la gerencia pública".

**Responsabilidad:** Los gerentes públicos "operan en un marco de responsabilidad destinado a asegurar que la autoridad y los recursos son adecuadamente utilizados. Esa función no puede ser librada a las buenas intenciones y al espíritu público de ministros y funcionarios. En términos generales, la función de responsabilidad (*accountability*) es mantener el desempeño organizacional de acuerdo a las normas".

Y, finalmente, plantear **rumbos precisos de acción**, como los que surgen de los debates sobre la función pública en Italia. En ese país, se tomaron medidas destinadas a actuar contra las debilidades tradicionales de la administración: falta de eficacia y baja productividad, rigidez y burocracia en la gestión de personal, distribución irracional de efectivos entre sectores de la administración y áreas geográficas, predominio del espíritu burocrático en la cultura y en el rol de los dirigentes, tendencia de la esfera política a invadir el campo de las decisiones administrativas.

Para contrarrestarlas, las normas y los convenios colectivos han establecido medidas destinadas a:

- Introducir algunos elementos de gestión privada en el sector público, tales como el trabajo a tiempo parcial (con reducción de la remuneración), y el abandono de la tradicional desconfianza hacia los "contratados", así como la movilidad de los empleados entre diferentes sectores de la administración y la vinculación de las remuneraciones a la productividad.
- Revisar los efectivos basándose en las necesidades funcionales reales, a fin de estimular la eficiencia y la productividad. En este sentido, se ha implementado y financiado proyectos-objetivo y proyectos-piloto en dominios particulares de la administración: catastro, rentas, jubilaciones, medio ambiente, bienes culturales, etc.

- Reformar el perfil de los dirigentes procurando que dejen de ser jefes burocráticos y pasen a ser gerentes. Para ello se otorga a los directores generales poderes extensos de gestión de personal y atribuciones plenas y autónomas en materia de gastos. A ello se vincula un sistema de evaluación de gestión confiada a grupos internos o a agencias especializadas externas.

#### **4.9. Políticas de justo a tiempo.**

Se establece como la rapidez en la entrega del producto o servicio, es un parámetro preponderante, puesto que refleja la capacidad de respuesta que tiene la Institución de cumplir tanto con los internos como con la sociedad, es decir, justo a tiempo (JIT, just-in-time)<sup>65</sup>, con este índice se podrá medir la calidad de rapidez, o capacidad de respuesta que se está ofreciendo al interno.

Al vincular una cadena de valor la Institución a las de las demás Instituciones hace que los recursos estén disponibles cuando se los necesita, incluyendo un componente de información y de la administración de los recursos de información que es un punto clave para lograr la ventaja competitiva<sup>66</sup>.

Esto nos lleva a establecer una conclusión de que cuando los internos (clientes) reciben un producto de calidad, con mucha rapidez, perciben que están recibiendo un servicio de alto nivel, la relación entre calidad y tiempo es una relación de servicio<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> McLEOD, Raymond, JR. Sistemas de Información Gerencial, 7º Edición, Prentice may Hispanoamericana, S.A. México, 2000.

<sup>66</sup> McLEOD, Raymond, JR. Sistemas de Información Gerencial, 7º Edición, Prentice may Hispanoamericana, S.A. México, 2000.

<sup>67</sup> HORNEC, Steven, Signos Vitales, Edit. Mc Graw Hill; 2001.

#### 4.10. Recursos y cronograma.

El Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N° 2, cuenta con 11<sup>68</sup> profesionales: Odontólogos, Médicos, Psicólogos, Trabajadoras Sociales, que dentro del Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE) permitirá elevar el nivel de salud de la población a través del trabajo en equipo multidisciplinario, y proveer de una eficiente calidad de los servicios, incrementando la productividad y optimizando los recursos disponibles de la capacidad instalada.

Clientes: 730 Internos<sup>69</sup>

Plazos para cumplir el Plan Estratégico: 2 años del 2003 al 2005.

---

<sup>68</sup> Boletín Estadístico, Dirección Nacional de Rehabilitación Social.2003.

<sup>69</sup> Reporte diario de número de internos de los C.R.S. del país, Dirección de Seguridad y Vigilancia; 4.06.2003.

## CAPITULO V

### Conclusiones y Recomendaciones

#### Verificación de Hipótesis.

La investigación bibliográfica, documental y de campo realizadas en la presente Tesis, me proporciona los fundamentos para verificar la hipótesis, ya que por la dinámica del programa generará resultados a los que se aplica indicadores de gestión ya explicados anteriormente, para saber si son buenos o malos y de esta forma evaluar, verificar y comprobar que el desarrollo organizacional bajo un Sistema Integral de Salud Penitenciaria (física y mental), efectivizará la Rehabilitación Social, mejorando la imagen corporativa de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, contribuyendo a la seguridad y desarrollo del país.

#### 5.2. Conclusiones

La **MEJOR POLÍTICA PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO ES LA PREVENCIÓN**. Se trata de no generar condiciones sociales y económicas para delinquir. Hay que dirigir las políticas y los programas hacia la igualdad de oportunidades que garanticen al acceso a la educación, a la vivienda, a la salud, a la alimentación, al deporte y al sano esparcimiento entre otros.

El trabajo en las cárceles implica **peligro**. La mejor manera de enfrentar los riesgos es tener un personal experimentado, adecuadamente entrenado, y con sueldos y beneficios decentes, incluyendo a esto terapias ocupacionales y laborales que favorezcan la

rehabilitación y reinserción social de los internos. Los cambios frecuentes de personal, el mal entrenamiento y la escasez de personal son todos factores determinantes para crear un desastre en el sistema de cárceles

La implementación de un sistema eficiente de servicios de salud, mejorará la calidad de vida de los internos, favoreciendo la rehabilitación y reinserción social.

El contar con estrategias de comunicación horizontal, generará servicios de calidad que satisfacen las necesidades de los internos. Este modelo de datos y procesos contribuirá a la optimización de los recursos de la Institución, y permitirá alcanzar sus metas.

Es necesario tener en cuenta en estas conclusiones también el presentar propuestas desde la perspectiva laboral, orientadas a sensibilizar por una parte, e impactar por la otra, en la situación en que se encuentra la población penal incluyendo en la misma tanto los detenidos como el personal involucrado en el procesamiento y custodia judicial en nuestro país.

Cabe reiterar tres deducciones fundamentales que surgen del análisis realizado:

1. Las precarias condiciones de vida y de trabajo en las que se encuentra la población ecuatoriana, constituyen un factor que estimula el acto delictivo y en consecuencia incrementa los niveles de criminalidad existente en el Ecuador.
2. El hacinamiento o la sobrepoblación en los lugares de detención, constituye uno de los problemas más graves del sistema penitenciario. En tal sentido, las propuestas orientadas a mejorar

las condiciones en que se encuentra la población carcelaria serán aquellas que incorporen aspectos de carácter jurídico, político, legislativo, judicial y de prevención.

Las difíciles condiciones que sobrellevan los trabajadores involucrados en los procesos penales de custodia, rehabilitación física, mental, social, dificultan el logro de los objetivos de la rehabilitación social.

La idea de "rehabilitación" se concretará caso a caso. No solamente con el consentimiento de los entes jurídicos, policiales y penitenciarios sino, además, con la del propio preso como sujeto de conocimiento, o sea, con la condición inextinguible de persona libre. Debemos, por tanto, ser desafiantemente creativos como para que la limitación de la libertad sea sólo eso.

Despenitenciar la pena es abandonar el régimen de premios y castigos e incentivar a través del diálogo: el estudio, el trabajo, los vínculos familiares, y todo otro componente que hace una vida digna y en libertad. Todo lo que la Ley de Ejecución de Penas manda, con la salvedad de un mandato consentido por todas las partes.

La aceptación democrática de la rehabilitación consiste, entonces, en esforzarnos en cambiar las perspectivas a la que parecemos sometidos sin piedad; creando conjuntamente condiciones adecuadas ya sea en el ámbito individual, familiar, comunitario e institucional. Cuáles condiciones y cómo alentarlas en cada proyecto de vida será el núcleo básico de la pena privativa de la libertad en su acepción democrática.

Queda demostrado desde la psicología o la antropología, una relación dialéctica, en donde la admonición deje de ser el eje que nos desune con el preso, puede generar formas alternativas a la resolución de conflictos,

entre ellos la recomposición con la víctima o su familia, o la morigeración de ese conflicto en particular. Esto último, en la medida en que se incorpore de manera significativa, y no tan solo como una descarga a las situaciones de la vida de cada uno entre las que figuran, en un plano al que debe prestarse considerable atención, el hecho cometido, la víctima y la familia de la víctima y, sin duda, la propia familia del preso, así como el resto de sus núcleos de referencia.

Se trata de impulsar cambios incorporando a todo el personal de la institución, evitando que las decisiones sean tomadas únicamente por el personal de alto nivel. El proyecto de Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE) incluye estudiar un modelo ideal de organización de salud dentro de las prisiones.

### **5.3. Recomendaciones.**

#### **Algunas propuestas preventivas de carácter social**

Los altos niveles de pobreza que según el SIISE<sup>70</sup> alcanzó en el año de 2002 a 65 %; el desempleo que afecta en promedio al 34 % de los trabajadores y trabajadoras; el acelerado crecimiento del llamado sector informal que supera el 51%; la concentración de los puestos de trabajo en el sector comercio y servicios; la baja calidad del empleo; los escasos niveles de crecimiento económico; la caída de la demanda laboral en el sector público y en el sector privado, junto a las represiones y condicionamientos a la organización social son entre otros los indicadores que miden la situación de deterioro y precariedad en que viven millones de latinoamericanos.

---

<sup>70</sup> SIISE.- Sistema Integrado de Indicadores Sociales

Algunos estudiosos destacan la identidad y el rango social que se le ha asignado al empleo, en tanto que no solamente somos medidos en atención a nuestra condición de empleados o desempleados, sino, además, qué hacemos y cómo lo hacemos. Este elemento es de suma importancia al estudiar los efectos del desempleo y el empleo precario y su contribución con los niveles de inseguridad, en consecuencia el índice de criminalidad aumenta en nuestros países.

Que el Gobierno Nacional y el Honorable Congreso Nacional, a través del Ministerio de Trabajo, Gobierno, Economía, Educación, Bienestar Social y Salud asuman la importancia de elevar las condiciones de vida y de trabajo de la población en el marco de una política integral que incluya la prevención del delito, inscrita en el desarrollo de programas de educación y de salud que trasciendan la educación formal a fin de garantizar el acceso a todos los sectores sociales.

Particular atención merece la juventud como sector poblacional más vulnerable a la amenaza de las drogas, el alcohol y la prostitución. Estos aspectos están estrechamente vinculados al tratamiento de lo social en cada uno de nuestros países, así como a la importancia de la familia como centro de formación de principios y valores.

Que el Frente Social materialice una educación para todos, a través de programas que estimulen la inscripción escolar, a través de becas-estudio, comedores escolares, la creación de centros de educación formal y no formal de educación para el trabajo; estos últimos flexibles en cuanto a requerimientos y horarios, que coadyuven la capacitación para el trabajo, incorporando programas de desarrollo humano que eleven la autoestima y propendan hacia la construcción de un proyecto de vida.

Ligado a lo anterior está abordar en el marco de una política social y de prevención del delito, las causas del trabajo infantil y de la deserción escolar. Por tanto, es responsabilidad par que el Ministerio de Bienestar Social desarrolle -al igual que los jóvenes- programas de estímulos para incrementar la matrícula escolar. La educación familiar a través de la promoción de la organización social constituyen iniciativas que, desde el Estado, contribuirán a perfilar una política social coherente, integral e integradora orientada a intervenir en los factores que inciden en los niveles de delincuencia en nuestros países.

La Federación de Empleados de Rehabilitación Social y todos los entes que lo conforman, deben impulsar y promover el debate en torno a la problemática carcelaria y los niveles de delincuencia en cada una de las provincias, es una realidad que impacta e involucra a todos. Se deberá partir de dos premisas fundamentales:

1. La dimensión integral del trabajador como persona humana, sus condiciones y derechos como trabajador (sociales y económicas), sus condiciones de vida y libertades ciudadanas (políticas y culturales).
2. La dimensión del Movimiento Laboral que superando la concepción de movimiento sindical, asume al trabajador en su dimensión plena, independiente de su ubicación en estructuras formales de producción.

Pienso que es un tema que trasciende la justa y, además, necesaria defensa de los Derechos Humanos, ya que toca nuestras vidas como miembros de la sociedad; **la lucha por evitar el futuro de nuestros jóvenes tras las rejas es responsabilidad de todos.**

### **Algunas propuestas de carácter jurídico-penal:**

El hacinamiento constituye uno de los problemas más graves del sistema carcelario; en tal sentido, las políticas de carácter social y preventivas no son suficientes para abordar esta compleja realidad. Se requiere la aplicación de medidas jurídicas, políticas, legislativas y judiciales para abordarla integralmente.

Que el Consejo Nacional de la Judicatura, el Consejo Nacional de Rehabilitación Social y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social determinen los aspectos de carácter jurídico que pueden incidir e impactar positivamente, cambiando las condiciones en que se encuentran nuestras cárceles, son aquellas que tienen que ver con la sustitución y reducción de los instrumentos legales orientados a la privación de la libertad. Se trata de la aplicación de un conjunto de beneficios que se traducen, a modo de ejemplo, en la eliminación de la detención preventiva, en la implementación de un programa de libertad condicional que incluya servicios a la comunidad y en sentencias alternativas para delitos menores entre otras.

En países como Costa Rica la aplicación de programas como los mencionados, han tenido efectos positivos traduciéndose en la reducción del hacinamiento y de la violencia. Las llamadas sentencias alternativas aplicadas en ese país abarcan la libertad condicional, la suspensión de la sentencia, el servicio comunitario en centros asistenciales, educativos y comunales.

En Brasil en cambio, especialistas consideran que a pesar de contar ese país con una de las legislaciones más avanzadas, los jueces prefieren aplicar las penas de cárcel cuando cuentan con el instrumento

que les permite la aplicación de sentencias alternativas para delitos menores.

En El Salvador las reformas penales realizadas han tenido efectos positivos, no obstante igualmente prefieren las condenas carcelarias que las sentencias alternativas.

En Venezuela, tenemos información que desde el año de 1999 se observó una reducción de la población penal de 23 mil a 15 mil en el año 2000, a partir de la aplicación del nuevo Código. No obstante, según información de prensa fechada el 7 de enero del año 2002, la población carcelaria aumentó de 17 mil reclusos a 19 mil<sup>71</sup>.

Las razones esbozadas en el referido artículo de ese incremento, es la aplicación del nuevo Código Orgánico Procesal Penal (COPP) en tanto que aumentaron las penas por delitos como hurto de vehículos y porte ilícito de armas; la eliminación de la acumulación de beneficios procesales así como la efectividad de los cuerpos policiales y de la justicia en la aplicación de las nuevas normas<sup>72</sup>.

El Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, destaca la importancia y el interés que ha tenido la llamada **Justicia Restauradora**. Se trata de una propuesta que involucra a la víctima en tanto se concibe como un proceso que propende la reconciliación entre las partes a través de la solicitud de perdón del imputado a su víctima. El proyecto, además, abarca una nueva definición de los fines del cautiverio, apuntando a influir

---

<sup>71</sup> Maier, Julio. Ambos, Kai. Woischnik, Jan: Las Reformas Procesales penales en América Latina".

<sup>72</sup> Botía, Alejandro: "Las cárceles serán más humanas". Artículo de prensa. TalCual. 7 de enero de 2002

en la percepción que de los presos, las víctimas, el personal penitenciario y la comunidad en general se tienen y se deben unos de otros<sup>73</sup>.

Los retardos procesales, el aumento de las penas así como la reducción de los beneficios a los reclusos son entre otros los factores que contribuyen con uno de los problemas más graves de nuestro sistema carcelario como es la sobrepoblación.

Como respuesta a lo anterior, que el Consejo Nacional de la Judicatura a través del H. Congreso Nacional emprenda importantes reformas penales para la aplicación de sentencias alternativas, reformas judiciales que agilicen los procesos legales y la implementación de un conjunto de programas alternativos como la mediación que han contribuido a manejar lo delictivo fuera del sistema de tribunales.

### **Las Mujeres:**

En lo que respecta a la ya precaria situación en que se encuentran, se le debe sumar su propia condición de mujer y todo lo que ello significa fundamentalmente su rol de madre y esposa. En tal sentido, la Comisión Latinoamericana de Mujeres Trabajadoras, recomendará la incorporación en su agenda de reivindicaciones y discusiones, el debate sobre la mujer en situación de privación de la libertad<sup>74</sup>.

En este análisis es importante tocar temas como la discriminación, la violencia sexual, las restricciones a las visitas íntimas y la implementación de programas a través del Ministerio de Bienestar Social,

---

<sup>73</sup> Maier, Julio. Ambos, Kai. Woischnik, Jan: Las Reformas Procesales penales en América Latina".

<sup>74</sup> Saavedra, Luis. "Más castigo para la Mujer". Justicia Encarcelada. Noticias Aliadas/Latinoamérica Press. Perú, Mayo 2001.

que incluyan la creación de guarderías y albergues para menores así como aquellas orientadas a coadyuvar la reinserción social de la mujer, deberán ser aspectos claves para abordar la compleja y dramática situación de la mujer detenida y presa en las cárceles que son en un número de 899<sup>75</sup>.

### **Los Menores y Jóvenes:**

La situación de los menores y jóvenes en prisión, constituye igualmente un aspecto que requiere especial atención. De las medidas a desarrollar con gran impacto, destacan: la necesaria separación de los menores y los delincuentes juveniles; las reformas legales-judiciales dirigidas a enfrentar los retardos en tanto que, en la medida en que las sentencias se produzcan en el menor plazo posible, en la misma medida tendrán menos tiempo los menores y jóvenes de recibir instrucción para el delito en nuestras cárceles; la aplicación de programas orientados a la capacitación para el trabajo sobre la base del estímulo al desarrollo personal y el fortalecimiento de la autoestima; la vinculación al círculo familiar y a su entorno comunitario contribuirá a reducir los efectos del aislamiento que implica la privación de la libertad así como a utilizar el tiempo en actividades que en el corto, mediano y largo plazo redundarán en beneficios para la sociedad, esa misma que lo expulsó y que tarde o temprano tendrá que recibir.

### **Personal penitenciario:**

También se les conoce como el cuerpo de custodia y vigilancia de los Centros de Rehabilitación Social. Muchos especialistas coinciden en

---

<sup>75</sup> Cuadro de Reportes diarios de los C.R.S. del país. Dirección de Seguridad y Vigilancia, 4.06.2003.

afirmar la importancia de este personal en el marco de una política integral dirigida al sistema penitenciario. En efecto, a ellos corresponde mantener y garantizar el orden y la paz en el recinto carcelario.

Por otra parte, es el personal de custodia el responsable de brindar y velar por el respeto a los derechos humanos ya que son los que tienen contacto permanente con los reclusos.

De lo anterior se desprende que el Consejo Nacional de Rehabilitación Social y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social incluyan programas de capacitación al personal penitenciario, que trascienda las actividades propias en el cumplimiento de sus funciones de custodia, incorporando otros aspectos ligados al mismo como lo relativo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el sistema jurídico-judicial vigente y de motivación personal o autoestima. Este último aspecto es muy importante, porque entre otras razones en la mayoría de nuestros países el personal de custodia se encuentra con salarios que no corresponden con su alta responsabilidad y riesgo en el desempeño de sus funciones, a lo que se suma el escaso nivel de protección a sus vidas, asesinatos a compañeros Guías (Sr. Hernán Rojas, Sr. Wladimir Benavides, y tantos otros nombres que llenaría las hojas de la presente Tesis) a ellos y sus familias rindo mis sentimientos de dolor, completan este doloroso cuadro y el ambiente en que tienen que laborar, a los cuales jamás les llegan los Derechos Humanos, es lo paradójico.

Una experiencia en Brasil que involucra al personal penitenciario, orientada a mejorar la comunicación entre estos y los reclusos, tuvo como resultado una reducción de la violencia entre los presos; presentándose una relación directa con el mejoramiento de las relaciones entre funcionarios y presos.

En países como Panamá y Costa Rica, y aunque no conocemos evaluaciones precisas sobre el particular, se están desarrollando programas dirigidos a los funcionarios a fin de mejorar el clima de las relaciones entre ellos y los reclusos. En esos programas no debe separarse la importancia de mejoras salariales.

Finalmente, como parte de los servidores públicos y del movimiento de los trabajadores inspirados en el respeto a los Derechos Humanos y libertades de los trabajadores y los pueblos, hacemos un llamado a las autoridades gubernamentales y a las diferentes instituciones de justicia a emprender una jornada por la revisión de los instrumentos existentes que regulan los procesos penales así como por la aprobación de las reformas ya realizadas en muchos países de la región. Nuestro deber es contribuir a evitar que sigan enlutándose hogares de trabajadores y trabajadoras, pero también denunciar las precarias condiciones en que se encuentra la población carcelaria en Ecuador y América Latina.

Quienes consideran al trabajo humano, no sólo en su dimensión objetiva si no también en su dimensión subjetiva, consideramos de especial importancia introducir variadas formas de trabajo en las prisiones, tanto en la dimensión de un efectivo servicio a la comunidad, como en su dimensión productiva y de beneficio al detenido.

Igualmente, que se entienda que los altos niveles de criminalidad existente en nuestros países obedecen a tantos años de exclusión de las mayorías a beneficios como el de la educación, alimentación, salud, vivienda y trabajo digno entre otros. Le corresponde, por tanto, al Gobierno Nacional del Crnl. Lucio Gutiérrez, el diseño de políticas integrales e integradoras a través de la aplicación de programas sociales coherentes, eficientes y efectivos que constituyen hoy, una necesidad

impostergable si aspiramos una sociedad justa y un futuro que prometa una sociedad más humana.

La Comisión Latinoamericana por los Derechos y Libertades de los Trabajadores y los Pueblos, considera como Derechos fundamentales de las personas privadas de libertad los siguientes<sup>76</sup>:

1. Derecho a una alimentación sana y equilibrada
2. Derecho a un centro de reclusión que garantice las normas de salubridad.
3. Derecho a la atención médica física y mental.
4. Derecho a la visita.
5. Derecho al estudio y a la capacitación.
6. Derecho al trabajo voluntario y remunerado conforme a las leyes laborales.
7. Derecho a la recreación y al sano esparcimiento.
8. Derecho a la asistencia y práctica religiosa.
9. Derecho a la asistencia jurídica.
10. Derecho a enviar y recibir correspondencias.

---

<sup>76</sup> OIT "Trabajo Decente".

Para contrarrestar el hacinamiento carcelario y la violencia intra carcelaria considero de especial importancia tener en cuenta:

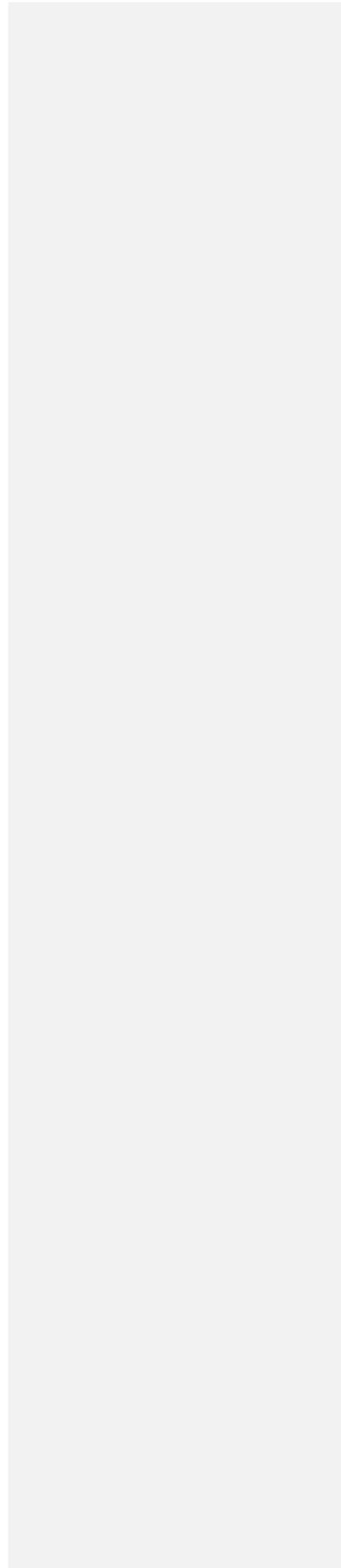
1. El desarrollo de políticas sociales y económicas que propendan la generación de puestos de trabajo así como la incorporación de las mayorías nacionales a los beneficios de la salud, educación y de la Seguridad Social.
2. El diseño e implementación de un Plan Integral de Prevención del Delito.
3. La actualización de la legislación y de los Códigos Procesales Penales, orientados a eliminar los factores que producen el retardo procesal así como la incorporación de beneficios de reducción de la pena.
4. La implementación de un Plan de desarme nacional en los Centros de Rehabilitación Social.
5. El diseño de un Plan de clasificación de los reclusos.
6. Incorporar personal calificado y bien remunerado para la atención, vigilancia y control de los reclusos en los centros.
7. Desarrollar programas de educación / capacitación para el trabajo.
8. Implementar programas de recreación, deportivos y culturales.
9. Implementar el Sistema Integral de Salud Penitenciaria (SISPE).
10. Desarrollar actividades que involucren a los familiares de los reos.



*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

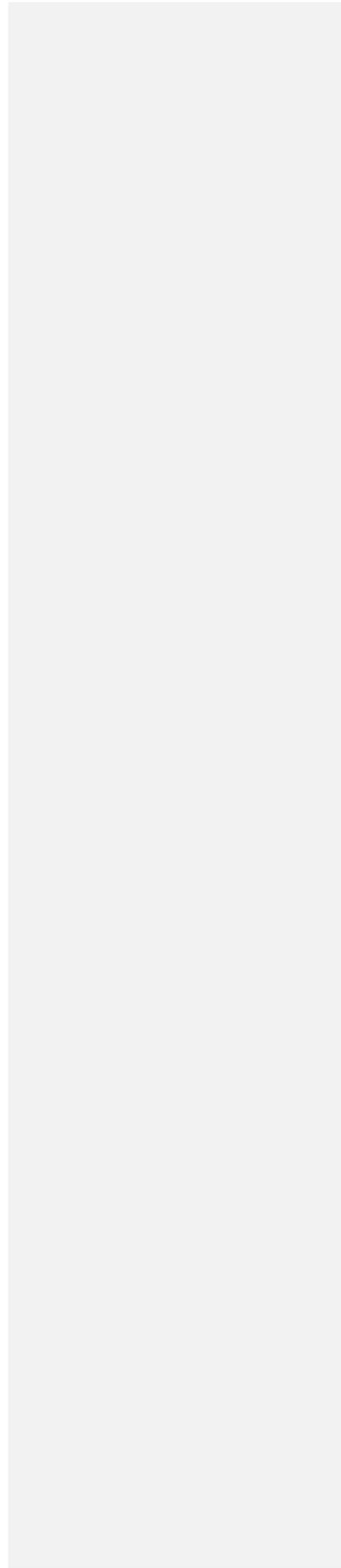
## ANEXOS





*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

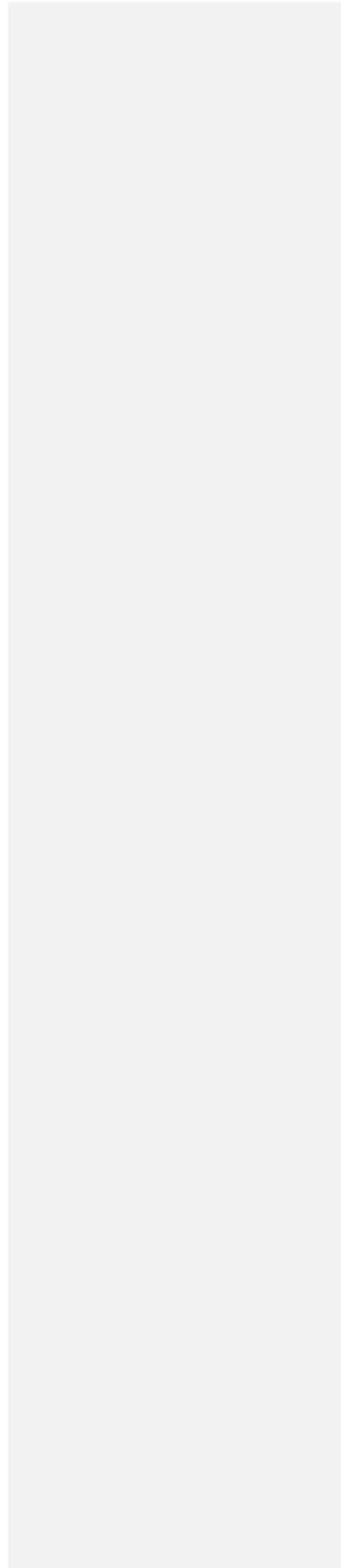
[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)





*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

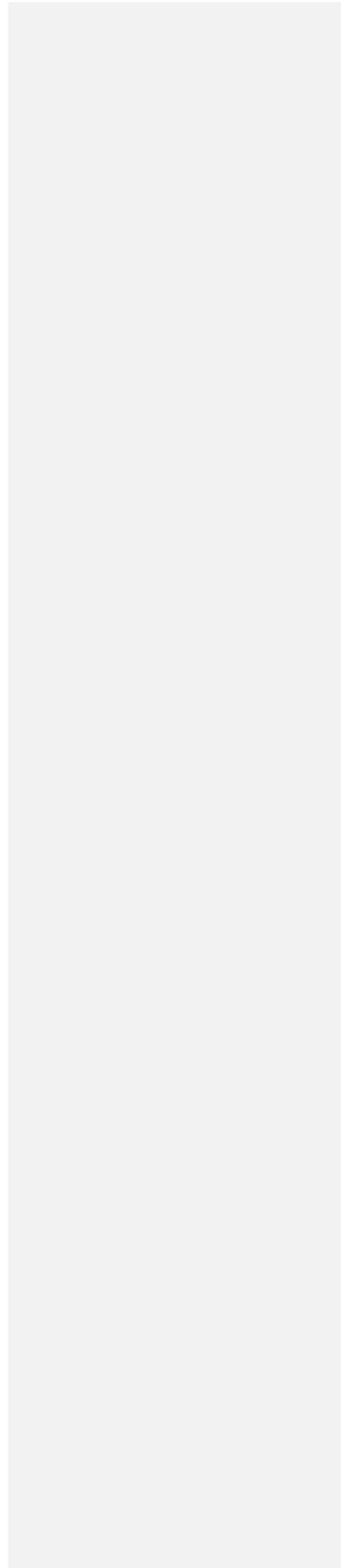
[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)





*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

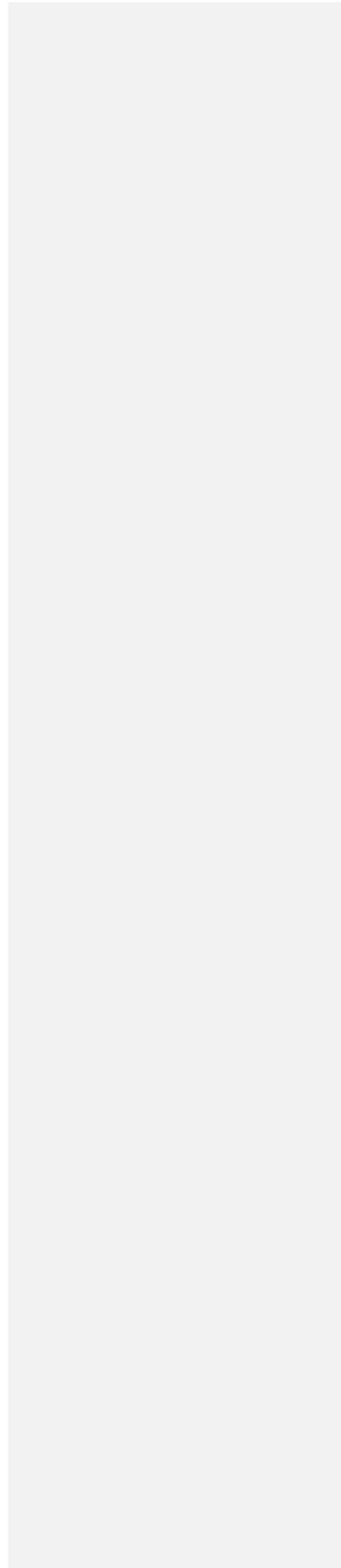
[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)





*Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)



## BIBLIOGRAFÍA

ALVAREZ, Gina, sistema de Gestión de Calidad ISO 9001, Versión 2000 para la Empresa Anglo Ecuatoriana de Quito Cia. Ltda.; Tesis; Universidad Central del Ecuador; 2003.

ARGUELLO, Santiago Trabajo de prisioneros.

ASTON David, JACKSON Peter y VOEHL Frank, ISO 9000, Guía de Instrumentación para pequeñas y medianas empresas; Edt. Mc. GrawHill, Interamericana, Edic. 2º, México, 1990.

ARUQUIPA, José: " Retardación de Justicia". Justicia Encarcelada. Noticias Aliadas/Latinoamérica Press. Perú, Mayo 2001.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR; Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998; 40 paginas.

AUSTIN James, El reto de la colaboración, 2000

BOLETÍN ESTADÍSTICO de la DNRS, 2003.

BOTÍA, Alejandro: "Las cárceles serán más humanas". Artículo de prensa. TalCual. 7 de enero de 2002

CAÑIZALEZ, Andrés. " Asignatura aún pendiente". Justicia Encarcelada. Noticias Aliadas/Latinoamérica Press. Perú, Mayo 2001.

CARRANZA Elías, Director ILANUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2001.

CODIGO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y DE REHABILITACIÓN SOCIAL,  
con sus reformas, actualizado al 2002.

CORREA, Javier. "La guerra se trasladó a las cárceles". Justicia Encarcelada. Noticias Aliadas/Latinoamérica Press. Perú, Mayo 2001.

DAVENPORT Thomas y BECK John, La Economía de la atención, 2001

DESCALZI, Ricardo La Real Audiencia de Quito, Claustro de los Andes;. 1978.

DE MOTT, Stephen. "Larga Cadena de Fracasos Sociales". Justicia Encarcelada. Noticias Aliadas/Latinoamérica Presss. Perú, Mayo 2001.

DRUCKER Peter, Gerencia por Resultados, 1993

DRUCKER Peter, El Ejecutivo Efectivo, 1993

ELBERT, C.A. Cárceles y Penas, al filo del tercer milenio.

LECCIONES Y ENSAYOS, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Departamento de Publicaciones. Universidad de Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1996.

*ENCICLOPEDIA Microsoft® Encarta® 2003. © Microsoft Corporation.*

ENRÍQUEZ, E; Quito a través de los siglos.

GARCÍA-BORÉS ESPÍ, J.M. y Rivera Beiras, I. Las funciones de la cárcel y del tratamiento penitenciario en el seno de las políticas de emergencia del estado español. Universitas Juris. Año 2 no. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, julio de 1996

GONZALEZ, Germán Luis; Guía Práctica del Desarrollo Gerencial para estudiantes de la Facultad de Ciencias Administrativas; Tesis; Universidad Central del Ecuador; 2002.

GÓMEZ, Germán: Dirigir es Educar, Edt. Kimpres, Bogotá, 1996.

GROVARD Benort/ MESTON Francis, Reingeniería del Cambio.

HAMMER Michel, CHAMPY James (1996) Reingeniería - Olvide lo que usted sabe sobre como debe funcionar una empresa. ¡Casi todo esta errado!. Grupo Editorial Norma, Colombia.

HARRY Mikel, SCHROEDER Richard, Seis Sigma, 1999.

HORNEC, Steven, Signos Vitales, Edit. Mc Graw Hill; 2001.

HURTADO, Oswaldo, El poder político en el Ecuador; 1985.

III Reunión de Ministros de Justicia y Procuradores, San José.

ILANUD; Director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente.

INFORME. Procuraduría Penitenciaria. Buenos Aires, 1994-1995  
Ley 24.660. Sobre ejecución de las penas privativas de la libertad. Boletín Oficial 19, 1996

INFORME. Procuraduría Penitenciaria. Buenos Aires, 1995-1996  
KAPLAN Robert y NORTON David, La Organización enfocada en la Estrategia

KARSTAN R , La Civilización del Imperio Inca; 1983.

LECCIONES Y ENSAYOS, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.  
Departamento de Publicaciones. Universidad de Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1996

LLAZA LOAYZA ,Gloria Dra; SALUD MENTAL., C.I.E.M, 2002.

MAIER, Julio. Ambos, Kai. Woischnik, Jan: Las Reformas Procesales penales en América Latina". Pág. 22.

McLEOD, Raymond, JR. Sistemas de Información Gerencial,7º Edición, Prentice may Hispanoamericana, S.A. México, 2000

MORENO S; Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito.

MORRIS Daniel, BRANDOL Joel (1995) Reingeniería - Como Aplicaría con éxito en los negocios. McGRAW- HILL, Colombia.

OIT "Trabajo Decente".

PAREDES, Alfredo; Documento e Planificación Estratégica

PLAN Nacional de Salud, Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2002.

REHABILITACIÓN integral de las Víctimas de violencia y sus familias; Quito; 1997.

REPORTE diario de número de internos de los C.R.S. del país, Dirección de Seguridad y Vigilancia; 4.06.2003.

SAAVEDRA, Luis. "Más castigo para la Mujer". Justicia Encarcelada. Noticias Aliadas/Latinoamérica Press. Perú, Mayo 2001.

SANCHEZ , Verónica; Diseño de Estructura Organizacional por procesos del INIAP; Tesis Universidad Central del Ecuador;2003.

SENGE Peter, La Quinta Disciplina.

SLOKAR, A.W. Forma-Estado democrática y actuación penitenciaria (poder y libertad en el ámbito carcelario). Lecciones y Ensayos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Departamento de Publicaciones. Universidad de Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1996

THOMSOM Arthur, Jr; STRICKLAMD A.J III; Dirección y Administración Estratégicas, Tomos I, II, III; IRWIN, España; 1995.

TROUT Jack y RIVKIN Steve, Diferenciarse o morir, 2000

VALERY, P. La idea fija. Buenos Aires, Losada, 1954

VERA, Guadalupe. Dra. Responsable. Mapa de Procesos de la D.N.R.S. 2003.

VILLENA, Leonor; SOLIS, Susana; Tesis: Plan Estratégico para la Implementación de una Empresa Comunitaria; Fac. Ciencias Administrativas- U.Central del Ecuador, 2001.

VISITAS A PRISIONES Y PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN; Memorias del I Seminario Sudamericano de Visitas a Prisiones y

WINNICOTT D.W.: El niño y el mundo externo. Buenos Aires. Ediciones Horné. S.A. 1980).

[www.edunexo.com](http://www.edunexo.com) / Marina Ivinsky

[www.jet.es/amoarrain](http://www.jet.es/amoarrain)

[www.usuarios.intercom.es/calidad](http://www.usuarios.intercom.es/calidad)

[www.google.com](http://www.google.com) / I Gerencia pública.

[www.mns.pe/com./servicios](http://www.mns.pe/com./servicios). Salud a tu alcance.2002.

<http://members.fortunrcyti.es/archivo9/#1>

[www.oms.org](http://www.oms.org)

[www.siise.org.ec](http://www.siise.org.ec)

Denx Xiao Ping: **Í Lo pragmático supera lo teórico, no al revés<sup>77</sup>**

---

<sup>77</sup> ZENSHIN; Villamizar Rodrigo.



Your complimentary  
use period has ended.  
Thank you for using  
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to  
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

129

## **Autorización de Publicación**

**Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo de la Revista o como artículo para lectura seleccionada o fuente de investigación.**

**Quito, DM. Julio del 2003.**

---

**FIRMA DEL CURSANTE**

**DR. MARCO ANTONIO GONZALEZ ESCUDERO**