

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Sociología Política

Modernización Estatal y Administración: La Reforma General del Sistema Penitenciario

Ecuatoriano De 2007 A 2014

Steven Alejandro Guevara Toro

Asesor: Miguel Herrera

Lectores

Soledad Varea y Mauricio Aranda

Quito, enero de 2024

Dedicatoria

Esta tesis se la dedico a mi madre y padre, pilares fundamentales en el proceso de producción del documento, a mis hermanos que siempre me brindaron su apoyo y sobre todo, a mi pequeña sobrina, que jamás se rinde.

Índice de contenido

Índice de contenido	3
Resumen	9
Agradecimientos	10
Introducción	11
Capítulo 1. La reforma penitenciaria en Ecuador: cambio del enfoque en la administración penitenciaria a partir de la llegada de la Revolución Ciudadana .	15
1.1 El proceso de homogenización del sistema penitenciario a partir de la llegada de la Revolución Ciudadana.....	15
1.1.1 Pregunta de Investigación.....	22
1.2 Los diferentes enfoques de abordaje de la administración del Sistema Penitenciario ecuatoriano	23
1.2.1 La administración penitenciaria en Ecuador desde la sociología	23
1.2.2 Reformas legales y políticas criminales: La transición a un nuevo modelo penal	28
1.2.3 El nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria: tensiones en la aplicación de la administración penal.....	32
1.3 Estado posneoliberal, problemas públicos y Nueva Gestión Pública: Marco de comprensión para la gran reforma penitenciaria en Ecuador	35
1.3.1 Posneoliberalismo y componentes de los Regímenes de Bienestar base para la reforma penitenciaria nacional.....	35
1.3.2 Sociología de la acción pública como eje de la reforma penitenciaria.....	39
1.3.3 Estrategias para la acción pública: Problemas públicos y Nueva gestión Pública	43
1.4 Diseño metodológico	47
Capítulo 2. Regímenes carcelarios y visión penitenciaria en Ecuador: Tres modelos de administración	52

2.1	Orden y estatalidad: Una visión histórica de la construcción del sistema penitenciario ecuatoriano.....	53
2.1.1	Principios del Estado ecuatoriano y apareamiento del sistema penitenciario	53
2.1.2	El problema penitenciario en el Neoliberalismo ecuatoriano: Reforma estructural, Política antidrogas y organismos internacionales.....	63
2.1.3	Radiografía del sistema penitenciario ecuatoriano previo a la llegada de la Revolución Ciudadana.....	67
2.2	Los inicios de la centralidad en la autoridad penitenciaria: Creación del Ministerio de Justicia y Derechos humanos y Cultos	74
2.2.1	Debates constituyentes en torno a la administración penitenciaria: Problematicación de la importancia de las cárceles en Ecuador	74
2.2.2	Nueva autoridad penitenciaria: Creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	79
2.2.3	Nuevo enfoque en la administración penitenciaria: Primeros cambios en el sistema penitenciario nacional.....	85
Capítulo 3. Modificaciones en la seguridad nacional y su influencia en el sistema de rehabilitación social del país		93
3.1	Cambios en la seguridad del Estado: Restructuración del discurso de la seguridad, reforma policial y Código Orgánico Integral Penal (COIP)	94
3.1.1	El discurso de seguridad nacional y su influencia en las políticas penitenciarias nacionales	94
3.1.2	Cambios en la seguridad nacional: Construcción institucional de la seguridad, restructuración policial y consulta popular	101
3.1.3	Creación del Código Orgánico Integral Penal y su afectación al sistema de rehabilitación social.....	106
3.2	La seguridad en los Centros de Rehabilitación Social: Creación de la escuela penitenciaria.....	113
3.2.1	Educación y perfil del Guía penitenciario	113

3.2.2	Estructura de la escuela penitenciaria: Especialización de agentes de seguridad penitenciaria como parte de la restructuración de los Centros de Rehabilitación Social.....	120
3.2.3	Dilemas y expectativas de la Escuela penitenciaria	125
Capítulo 4. Reforma integral del sistema de rehabilitación social: Nuevo modelo de gestión penitenciaria ecuatoriano.....		131
4.1	Radiografía de los centros de rehabilitación previo a la implementación del Nuevo132	
4.1.1	Modelo de Gestión Penitenciaria y apertura de los nuevos centros regionales.....	132
4.1.2	Las nuevas cárceles como ejes centrales de la modernización del sistema penitenciario nacional.....	136
4.1.3	Las cárceles fuera de las grandes urbes: Problemas en la implementación de los nuevos centros regionales	143
4.2	La homogenización del sistema penitenciario nacional: la creación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.....	146
4.2.1	El proceso de homogenización del sistema de rehabilitación social en Ecuador: Construcción del nuevo modelo de gestión penitenciaria de 2013	146
4.2.2	Modificaciones al sistema de rehabilitación social del modelo de gestión penitenciaria: Indicadores, rehabilitación social y sistema progresivo.	152
4.2.3	Implementación de las modificaciones del sistema penitenciario: tensiones dentro del proceso.....	159
Conclusiones.....		164
Referencias		169

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1.1 Flujograma del plan de rehabilitación	21
Gráfico 2.2 Pentágono de la acción pública	41
Gráfico 2.3 Porcentaje de presos sin sentencia en relación al total de internos por año 78	
Gráfico 2.4 Plan de Atención Integral para PPL	87
Gráfico 2.5 Sistema Integral de Atención a Personas Privadas de la Libertad	88
Gráfico 3.6 Evolución de la población penitenciaria en Ecuador	101
Gráfico 3.7 Cuadro de amenazas respecto a los Centros de Rehabilitación Social- ..	103
Gráfico 3.8 Estructura general de la Escuela penitenciaria	121
Gráfico 3.9 Extracto revista Ministerio Coordinador de Seguridad referente a la escuela penitenciaria.....	129
Gráfico 4.10 Organigrama de funcionamiento de los centros de privación de libertad	154

Fotos

Foto 2.1 Antigua Penitenciaría Nacional (Panóptico de Quito / Penal García Moreno)	58
--	----

Mapas

Mapa 4.1 Mapa de CRS en Ecuador 2011.....	134
---	-----

Tablas

Tabla 1.1 Calificación del sistema progresivo.....	20
Tabla 2.2 Tasa Penitenciaria por 100.000 habitantes (1992-2011)	71
Tabla 2.3 Composición de Género de la Población Penitenciaria (2005-2008).....	72
Tabla 2.4 Composición de delitos en los CRS 2008	90
Tabla 3.5 Perfil del Agente de seguridad diseñado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos	117
Tabla 3.6 Plan de estudios para Guía penitenciario.....	118
Tabla 3.7 Nivel educativo de los Guías Penitenciarios en el año 2011	122
Tabla 3.8 Requerimientos iniciales del proyecto de Escuela Penitenciaria 2012	123
Tabla 3.9 Estructura de la Carrera de funcionarios penitenciarios.....	124
Tabla 3.10 Indicadores De Resultado.....	129

Tabla 4.11 Distribución de la población penitenciaria por sexo según Centros de Privación de la Libertad (2012)	135
Tabla 4.12 Parámetros para la ubicación de los privados de libertad.....	155
Tabla 4.13 Rangos de Convivencia por Puntuación.....	156
Tabla 4.14 Horario de funcionamiento pabellón mínima seguridad	158

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Steven Alejandro Guevara Toro, autor-a de la tesis titulada Modernización estatal y administración: la reforma general del sistema penitenciario ecuatoriano de 2007 a 2014 declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Sociología Política concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales,

FLACSO Ecuador. Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2024.

Firma

Steven Alejandro Guevara Toro

Resumen

El presente trabajo, nos enfocamos en realizar un seguimiento de los cambios al sistema penitenciario ecuatoriano entre los años 2007 a 2017. Analizando de forma cronológica en una línea de tiempo el desarrollo de los procesos alrededor de las diferentes reformas institucionales que se produjeron dentro del sistema penitenciario nacional. En el primer capítulo se desarrolla todo el marco teórico que nos servirá de base para las interpretaciones de los eventos objeto de estudio, en este sentido se enfoca tres aspectos fundamentales, el posneoliberalismo, los cambios institucionales y planificación para cerrar con la construcción de los problemas públicos y el abordaje del gobierno a través de la nueva gestión pública.

En el segundo capítulo se enfoca en hacer una revisión histórica de cómo se fue configurando la estructura del sistema penitenciario; su peso dentro del proceso de constitución del Estado, los problemas dentro de su administración durante el neoliberalismo y por ultimo centramos los esfuerzos en observar los primeros cambios en conjunto del apareamiento del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. En el tercer capítulo analizamos las estrategias de seguridad del gobierno y como estos afectaron al sistema penitenciario en su administración. Por ultimo realizamos una revisión de la constitución del proceso de reforma del sistema penitenciario en su administración, a partir de un elemento sustancial que fue un hito en el manejo de los centros de rehabilitación, la creación de los nuevos centros de rehabilitación social y el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria del año 2013.

El principal objetivo de la investigación es entender cómo se va modificando el concepto de las cárceles durante el periodo del gobierno de la Revolución Ciudadana, sus estrategias de acción y sobre todo el manejo de las reformas estructurales a partir de su proyecto de reconfiguración estatal. El gobierno de la Revolución Ciudadana emprendió un manejo del Estado ligado de forma concreta a reconocer a los grupos prioritarios y hacer una ruptura del orden neoliberal a través de recuperar la rectoría del Estado, es a partir de ello que se plantean proceso que distan del discurso inicial planteado. Observar las prisiones en el país es fructífero debido a los complejos procesos que giran alrededor del mismo y sobre todo, nos muestra la importancia dentro del proceso de construcción estatal.

Agradecimientos

Quiero agradecer principalmente a mi madre y a mi padre, soporte fundamental sin los cuales no se pudo realizar este trabajo, a la Doctora Teresa Coba quien me apoyó muchísimo en el proceso investigativo y a una persona que prefiere mantenerse anónima, pero que fue un pilar fundamental del proceso y a quien le reconozco como eje de gran parte del cierre de esta investigación, además de compañeros, profesores y personal de FLACSO

Introducción

Las prisiones en la ciencias sociales son uno de los objetos de estudio que mayor riqueza de análisis pueden presentar, son escenarios tan complejos y diferentes, que, dependiendo del lugar del mundo donde las situemos. Sin embargo, existen aún elementos que no se han tomado en cuenta en relación a este espacio fundamental para las sociedades. En algún conversatorio del año 2022 en relación a las masacres carcelarias, una de las ponentes respondía un cuestionamiento relacionado a la relación entre las cárceles y el Estado, señalando que debemos abandonar el paradigma estatista y centrarnos en la realidad penitenciaria¹. Estas declaraciones presentaron una incógnita que se propone como línea base del entendimiento del siguiente trabajo, entender la influencia del Estado en la acción pública y como esta genera mecanismos de control en las poblaciones a través de la política pública. Estos elementos nos llevan a repasar sobre los elementos sustanciales en los cuales las investigaciones han girado sobre las prisiones. Rita Segato en uno de sus trabajos sobre las cárceles latinoamericanas, reflexionaba sobre los por qué de la investigación este aspecto en específico, la autora comprendió varios elementos en los cuales, cuestiones sobre la raza y violencia, son elementos fundamentales dentro de las prisiones latinoamericanas, daba cuenta de quienes son las personas que habitan dentro de ellas, qué factores implican y atraviesan para formar parte de ella (Segato 2007). Pero estas cuestiones no nos hablan mucho sobre el por qué las prisiones latinoamericanas tienen estos problemas, cuales son los marcos normativos sobre los cuales trabajan las prisiones y sobre todo, qué acciones concretas el

¹ Dos ejemplos pueden mostrar de forma más clara las diferencias sustanciales que radica el manejo e interés del Estado por controlar el ámbito penitenciario el primero es la cárcel de Gitarama, es una de las peores cárceles del mundo, se encuentra en África, específicamente de Ruanda y ha sido designada como una de las peores del mundo. Prácticamente el ingresar dentro de ella es una sentencia de muerte, la esperanza de vida de quienes cumplen su condena en ella es aproximada de ocho meses de vida, básicamente por las condiciones de vida y la violencia que existe al interior, literalmente los presos se matan entre ellos. La situación cobra sentido cuando colocamos el dato de que esta prisión tiene una capacidad de apenas 1300 personas, pero tiene entre sus muros a aproximadamente ocho mil personas. Menos de un metro cuadrado está destinado para cada uno de los reos, se puede inferir que las condiciones en las que se desenvuelve la vida al interior son supremamente precaria, desnutrición, falta de higiene, enfermedades entre otras, son parte de la vida que los prisioneros deben vivir. Las condiciones de vida de estas personas son tan brutalmente precarias que las personas deben pasar su condena, la mayoría del tiempo de pie, lo que obviamente les causa heridas que posiblemente les cuesten la vida. Michael Moore, famoso documentalista estadounidense nos mostraría una realidad completamente diferente del funcionamiento del sistema penitenciario noruego, en la prisión de Bastoy, los presos no se encuentran encerrados en celdas oscuras y grises, sus condenas se libran en un sistema que busca rehabilitarlos. Llenos de comodidades, actividades y en muchos de los casos educación. El número de presos también es llamativo, solo 115 personas la habitan. Las condiciones de desarrollo son completamente diferentes, los espacios están adecuados para el especial esparcimiento de los reos, la vigilancia es mínima. Esta prisión está enfocada en la rehabilitación y no en la venganza de la sociedad a quien ha cometido un crimen. Aunque ciertamente la cárcel que hemos descrito es una cárcel modelo en la cual los internos reciben beneficios por buen comportamiento.

Estado toma en relación al manejo de estas poblaciones.

En torno al cuestionamiento que gira en relación a la funcionalidad o la viabilidad de las prisiones, nos encontramos en un escenario bastante desolador alrededor de las prisiones latinoamericanas y sus complejos problemas estructurales, no solo por el tema de la problemática que representa para los gobiernos destinar recursos que, se piensan desperdiciados, debido al concepto que se tiene de las cárceles y en general de quienes las habitan, sino que también nos invita a pensar que acciones se realizan en torno a reinsertar a esas personas a la sociedad, sobre esto Davis (2017) nos plantea que:

Al pensar sobre la posible obsolescencia de la prisión, deberíamos preguntar cómo es que tanta gente puede terminar en la cárcel sin que haya importantes debates sobre la eficacia del encarcelamiento. Cuando apareció el impulso por producir más prisiones y encarcelar cada vez más cantidades de personas en los años '80, durante lo que se conoce como la "era Reagan"², los políticos argumentaban que las posiciones 'duras contra el crimen' (incluyendo la encarcelación efectiva y las sentencias más largas) mantendrían a las comunidades libres de delitos. Sin embargo, la práctica de encarcelación masiva durante ese período tuvo escaso o ningún efecto sobre las tasas oficiales de criminalidad (12).

Es así que se denuncia de alguna forma la efectividad de las políticas penitenciarias alrededor del mundo como un instrumento que no se cuestiona sobre el real efecto que tienen las modificaciones a los sistemas penitenciarios y si las políticas que se plantean tienen un funcionamiento de real impacto dentro de esta esfera de la sociedad, en relación a esto;

En general, la gente tiende a dar por sentadas las cárceles. Es difícil imaginar la vida sin ellas. Al mismo tiempo hay una renuencia a enfrentar las realidades que se esconden dentro de ellas, un temor a pensar sobre lo que ocurre ahí. Así, la cárcel está presente en nuestras vidas y, a la vez, está ausente de nuestras vidas. Pensar sobre esta presencia y esta ausencia simultáneas es comenzar a reconocer el papel que tiene la ideología en el modelado de la forma en que interactuamos con nuestros entornos sociales. Tomamos las prisiones como un hecho, pero a menudo tememos enfrentar las realidades que producen (Davis 2017, 17).

Como lo señala la autora, el aumento de las políticas represivas del Estado no ha sido de ninguna forma efectivas, del mismo modo no se toman medidas preventivas y se sustituyen simplemente con el aumento de tensiones alrededor del sistema penitenciario. A partir de esta

² Esta fue una doctrina implementada durante el mandato de Ronald Reagan en torno al contexto de la guerra fría y sus esfuerzos por combatir a lo que se denominó el enemigo interno, en Estados Unidos, esto, directamente afectó a las poblaciones afroamericanas que fueron criminalizadas de forma violenta durante esos años.

reflexión, es importante dar a conocer que en el contexto actual del país, las cárceles han tomado importante protagonismo dentro de los acontecimientos de masacres carcelarias y violencia que se han venido suscitando desde aproximadamente los últimos cinco años, un caso llamativo es que estos hechos van de la mano del desarme de la construcción del Estado y de su injerencia en diferentes espacios de la sociedad. Es por ello que hemos emprendido este proyecto, para comprender las diferentes acciones que se tomaron alrededor de los centros de rehabilitación social ecuatoriano y a partir de ello poder dar una mirada a como se fue configurando el tema de las prisiones en el país como una problemática que fue atendida por parte del Estado Ecuatoriano durante los años planteados. Tal vez en este esfuerzo por comprender estas dinámicas no podamos hallar una respuesta plausible que nos explique cuáles son las condiciones de posibilidad que permiten el florecimiento de la violencia alrededor de las cárceles en el país, sin embargo, abordar las acciones y las concepciones que se tuvieron dentro de este espacio de la sociedad nos permitirá un punto de partida para encontrar, de ser posible una solución mejor al encierro como único mecanismo social de control.

La necesidad de observar desde un enfoque diferente las prisiones, nos lleva a cuestionar como es que se concibe el problema del encierro en una forma de manejo administrativo específico, la realidad de las prisiones es un reflejo de cómo funciona el Estado y cuáles son sus capacidades de acción en la sociedad, observar los modelos administrativos nos permite reflexionar sobre el Estado, las instituciones y la consolidación del mejoramiento de la vida en sociedad. Los marcos normativos y la función de las instituciones además de la acción pública en torno a estos espacios dan cuenta a su vez de la importancia del Estado por enfrentar problemáticas clave dentro del espacio social, el enfoque de la sociología de las instituciones nos permite ver un área poco explorada del manejo penitenciario. La comprensión del accionar estatal no solo nos da una serie de procesos, problemas y marcos discursivos en los cuales se conforma el dilema penitenciario nacional, también nos muestra de manera más clara la real importancia de la expansión del dominio estatal en los espacios de la sociedad para consolidar un proyecto estatal claro.

La distribución de los capítulos se maneja de la siguiente manera; En el primero exploramos una base teórica que nos permita entender el problema administrativo de las prisiones en un contexto determinado, como lo es el gobierno de Rafael Correa. Siguiendo esa línea en el segundo capítulo, hacemos un recuento histórico por los procesos de construcción estatal, ligándolos profundamente con el sistema de rehabilitación social, observada los problemas

para construirlo y sobre todo como este fue tomando relevancia en las acciones del Estado a partir de un gobierno específico, pero sobre todo reflexionando sobre el actuar del estado en relación a las prisiones y como se van dando las configuraciones estatales administrativas en diversos tipos de proyectos estatales, ver el accionar y los problemas que se van gestando y como estos proyectos estatales los intervienen desde diferentes vertientes administrativas.

El tercero es un nudo crítico que coloca en contexto las modificaciones y reformas que tuvo el sistema penitenciario durante el gobierno de la Revolución Ciudadana, la seguridad, prontamente alcanzó a los CRS y los expuso como un problema al que el Estado debía colocarle la mayor atención posible, es por ello que el cuarto capítulo nos lleva a observar que mecanismos se planteaban alrededor del mejoramiento y la reforma, en principio planteado por un gobierno que manejaba un discurso en torno a reivindicar lo público y sus valores e importancia pero que poco a poco fue integrando elementos de la nueva gestión pública de corte empresarial para su gestión del Estado y racionalidad en las finanzas públicas, cuestión que se ve reflejada en cómo se operó el sistema penitenciario nacional.

Capítulo 1. La reforma penitenciaria en Ecuador: cambio del enfoque en la administración penitenciaria a partir de la llegada de la Revolución Ciudadana

Los sistemas penitenciarios en Latinoamérica y en específico en Ecuador, representan uno de los problemas más importantes a tomar en cuenta, sobre todo cuando lo observamos desde la óptica de las construcciones estatales y el desarrollo administrativo de este. El caso ecuatoriano también requiere que se planteen varias aristas de comprensión y una óptica que profundice en el tema administrativo, más allá de las tradicionales posiciones de concepción de las cárceles en el país, dado que, se ha abordado ampliamente el tema desde visiones antropológicas y legales, nuestra propuesta parte de entender los aspectos penitenciarios desde la sociología de las instituciones y como esta fue variando alrededor de una propuesta de institucionalidad específica, que, produjo una respuesta al dilema construido de las prisiones. En este capítulo busca en principio dar una presentación general del objeto de investigación para posteriormente realizar una revisión de la literatura alrededor del tema, seguido del desarrollo de la propuesta teórica que servirá de andamiaje para el esqueleto metodológico que se plantea y por último, se formula una hipótesis en conjunto a la pregunta guía del trabajo general.

1.1 El proceso de homogenización del sistema penitenciario a partir de la llegada de la Revolución Ciudadana

Parte fundamental del proceso de transformación estatal dentro del periodo planteado para el estudio, es la llegada de una propuesta política que, en principio, intentó romper el orden neoliberal. Es así que Rafael Correa gana las elecciones tras un proceso electoral agitado y conflictivo, el candidato outsider, representante de la izquierda, en apoyo de una organización formada por diferentes frentes y movimientos sociales, la cual, tomo como nombre Alianza País³ misma que alcanzó el poder a finales de las elecciones efectuadas en el año 2006 con Correa como su líder (Minteguiaga y Ubasart-González 2013)

Es a partir de ello que se plantea en la literatura académica, una ruptura importante alrededor de lo que por varias décadas fue el manejo de corte restrictivo de la participación del Estado en materia de intervención de aspectos sociales. En este sentido, parte sustancial del discurso de Correa para su llegada al poder fue “la patria vuelve”, realizando un símil de la frase de Benjamín Carrión, mismo que hacía referencia a la derrota sufrida por el país en 1941 contra Perú (Ponce 2006). En este sentido, el proyecto de la Revolución Ciudadana, como parte de

³ Alianza País es el acrónimo que fue utilizado para el nombre del movimiento político, el cual es Alianza Patria Altiva y Soberana.

su campaña y primeros cumplimientos de la misma, plantea el 15 de abril del año 2007 la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, misma que buscó reformar la estructura estatal heredada de la Constitución de 1998. Es a partir de este evento que nace una compleja reforma general de aspectos como educación, salud y sobre todo, administración del Estado en diferentes aspectos fundamentales de la sociedad.

Entre los aspectos que tomaron parte dentro de las reformas que se emprendieron durante esos años fue la reforma al sistema penitenciario nacional, mismo que no tuvo un acercamiento agresivo, sino tenue dentro de los primeros años de administración del la Revolución Ciudadana. Este aspecto de la estructura del Estado, históricamente ha sido uno de los puntos más flacos dentro de las preocupaciones dentro de los ejes programáticos gubernamentales de las administraciones gubernamentales, pues, si ojeamos la historia del país, el peso del sistema penitenciario ha sido, prácticamente nulo dentro de la misma. En este sentido, podemos apreciar que desde 1989 hasta aproximadamente el año 2007, las condiciones de funcionamiento de las prisiones era sumamente precario debido a cuestiones como; la poca inversión estatal en materia penitenciaria, pocas políticas enfocadas en la rehabilitación y la adopción de políticas enfocadas principalmente al encarcelamiento de pequeños traficantes y consumidores que aumentaban las condiciones de hacinamiento en las cárceles. Observándose que el panorama general hasta el año 2006 era de 35 cárceles en 17 provincias, 10 de ellas correspondientes a hombres y solo 4 para mujeres, 20 mixtas y solo una de detención provisional (Gallardo & Núñez 2006).

Las prisiones durante el periodo antes señalado tenían una participación casi nula dentro del Presupuesto General del Estado, dado que el enfoque de los gobiernos de la época neoliberal principalmente, giraba en torno a colocar gran parte de los recursos en pagar la deuda pública y privada. Las dificultades para solventar el tema presupuestario y sobre todo el poco énfasis en políticas públicas alrededor del sistema penitenciario, repercutieron fuertemente dentro de la problemática general. Esto fue acompañado por uno de los problemas fundamentales dentro de los Centros de Rehabilitación Social, las torturas y violencia institucionalizadas dentro de las cárceles. Los abusos por parte de los guardias tanto en el ámbito físico, como psicológico, además de las constantes requisas generaban el escenario perfecto para la extorsión; adicionalmente, a esto se sumaba la extrema corrupción en todos los niveles del sistema penitenciario y la violencia naturalizada dentro de los centros (Gallardo & Núñez 2006). Es así que el panorama general de las instituciones de rehabilitación social eran caracterizados como

Siguiendo esta línea, el posneoliberalismo, entendido como corriente política que tuvo su auge en varios países latinoamericanos en los años 2000 y representado aquí por el gobierno de Rafael Correa, adoptó una serie de modificaciones sustanciales alrededor de reformular las estructuras estatales e implementar una serie de reformas en elementos constitutivos del Estado, salud, educación y justicia (Dávalos 2011), por poner un ejemplo. Los Centros de Rehabilitación Social también comenzaron un largo tramo para su modificación y mejoramiento de las condiciones en las que se encontraban. Entre los años de 2007 hasta el 2009, los Centros de Rehabilitación Social tuvieron cambios sustanciales dentro de su administración, principalmente se consolidó una autoridad centralizada que permitiera el manejo de los centros, esto, desplazando y absorbiendo a las instituciones que se encargaban del sistema penitenciario. Pese a los cambios que se fueron realizados paulatinamente, el sistema de rehabilitación social mantuvo varias dinámicas de violencia, hacinamiento y precariedad en el manejo de las políticas públicas y la rehabilitación social por parte de las autoridades encargadas del manejo del mismo.

El giro en la administración del sistema penitenciario, y el aumento en la relevancia dentro del peso de la estructura estatal empiezan en 2010. Una serie de factores en el orden de la seguridad generaron varias modificaciones importantes de las cuales, los Centros de Rehabilitación formaron parte. Es así que el gobierno de Rafael Correa da un vuelco sustancial en relación a su manejo de la seguridad, el discurso de la “inseguridad” que la derecha ecuatoriana emprendió, prontamente se sumaría a la revuelta policial denominada 30s, lo que llevó al gobierno a implementar un programa denominado Plan de Seguridad Nacional, mismo en el que se colocaba especial énfasis a los Centros de Rehabilitación Social como nudos críticos que pueden afectar a la seguridad, por lo que fue parte importante de los ejes de la seguridad por lo tanto, el primer paso que se dio fue la construcción de nuevos Centros de Rehabilitación Social en las provincias de Guayas, Cotopaxi y Azuay (Paladines 2016).

Los cambios importantes durante las administraciones de los distintos Ministros de Justicia, Derechos Humanos y Cultos⁴, son fundamentales para entender las diferentes dinámicas de las permutas institucionales y el peso de la administración penitenciaria.

Los primeros grandes cambios en los procesos administrativos dentro del sistema de rehabilitación nacional, empiezan a partir de la administración de José Serrano, mismo que emprende el proceso de construcción de los nuevos centros sin un plan administrativo

⁴ Varios Ministros pasaron por la cartera de Estado, con mayor peso y a los que nos referiremos con más frecuencia es a Gustavo Jalkh, José Serrano, Johana Pesantes y Lady Zúñiga, quienes fueron parte importante de los cambios de la administración penitenciaria.

aparente para las nuevas ciudades penitenciarias planteadas para contener los procesos de seguridad iniciados en el año 2010. Las nuevas ciudades penitenciarias⁵ fueron uno de los grandes retos para la administración de Johana Pesantez, quien asume la cartera de Estado y que en el periodo de 2011 a 2013 empieza una serie de cambios con mayor planificación para el manejo de las nuevas prisiones. Empezando con la conformación de una Comisión de la Reforma Penitenciaria, tomando a especialistas de diversas áreas gubernamentales y de colectivos sociales, además de profesionales en varias aristas y servidores de la extinta Dirección Nacional de Rehabilitación. Con ello se emprende un proceso de investigación y asesoramiento de países de la región y Europa para el diseño de la política del sistema penitenciario. Entre estos países que fueron relevantes dentro del proceso de reforma están Chile con su cuerpo de seguridad y su amplia experiencia desde el Ministerio de Justicia chileno, así también Francia, brindó extensa asesoría desde el ENAP (Escuela Nacional de Administración Penitenciaria), la cual tuvo especial relevancia en temas como la escuela penitenciaria que se buscó implementar; por último, República Dominicana, siendo uno de los grandes referentes e inspiraciones para las reformas administrativas penitenciarias que se emprendieron durante estos años en el país⁶.

La colaboración con instituciones dominicanas incluyó políticas públicas y programas de mejoramiento de la vida de las personas privadas de libertad, esto a través de la guía de prácticas penitenciarias y políticas públicas en torno al manejo penitenciario (García 2016). Producto de este intercambio de conocimientos y aportes aparece la propuesta y ejecución del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria de 2013; este modelo bebería de varias fuentes para su construcción. Uno de los organismos que tuvo influencia en la creación del Modelo de Gestión Penitenciaria fue la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNIDOC) la cual organizó el centro de excelencia para la reforma penitenciaria de República Dominicana en el año 2012. Esta ofreció asesoramiento técnico y capacitación a varios países entre ellos Ecuador (García 2016).

El año 2013 marcó una sistemática diferenciación con los periodos pasados en torno al manejo del sistema penitenciario ecuatoriano. Las acciones emprendidas por el Ministerio de

⁵ El término “ciudades penitenciarias” es recurrente a partir de la creación de las cárceles regionales en Ecuador, debido a lo masivas y grandes de las mismas, dado que hasta la fecha no existía algo de similares características en el país.

⁶ Siguiendo la lógica de las modificaciones del sistema penitenciario, el gobierno firma un acuerdo de cooperación con la procuraduría de la República Dominicana y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de Ecuador, en el que se comprometen a intercambiar conocimientos en materia del tratamiento de las personas privadas de libertad (Aguirre, Typhaine & Rivadeneira 2020).

Justicia, Derechos Humanos y Cultos (pilar fundamental para la concreción del proyecto) de investigación, observación y consolidación de apoyos internacionales colocaron en la palestra la necesidad de ejecutar proyectos alrededor del sistema penitenciario dadas las nuevas condiciones de infraestructura. Pilar fundamental de la consolidación de dicho proyecto y posibilidad del mismo fue la reestructuración estatal que impulsó la participación del Estado en este aspecto, pues deja de ser objeto únicamente de una sola institución y pasa a ser parte de los programas interministeriales, tal es así que aparece la figura del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social, mismo que se conformaba por diversas carteras ministeriales para definir las políticas públicas alrededor del sistema penitenciario promoviendo la participación de estos en la generación de las políticas públicas que formaron parte del sistema.

El Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria (NMGP)- instrumento que serviría de eje fundamental del manejo administrativo de los Centros de Rehabilitación Social en el país- hizo su aparición en el año 2013. A través de un gran evento realizado en la Universidad Central del Ecuador, mismo que llevó el nombre de “Seminario Internacional Derecho y Administración Penitenciaria: Fundamentos de la Reforma” celebrado en el mes de junio. En dicho evento, se proclamó el resultado de todo el proceso de construcción del instrumento, además contó con la participación de varios especialistas en derecho penitenciario y administración carcelaria. A través de este, se dio a conocer los avances de la implementación de un nuevo manejo administrativo en relación a las prisiones en el país. Una de sus principales promotoras y cabeza de la construcción del NMGP fue la Dra. Teresa Coba⁷, jefa del despacho de la Ministra (en aquel entonces Johana Pesantes), especialista en criminalística y derecho penitenciario, quien realizó la presentación pública del instrumento y resaltó las innovaciones del mismo en el ámbito penitenciario. Coba, señaló que este Modelo de gestión representa un avance importante dentro del salto evolutivo en el manejo penitenciario nacional, colocando como eje programático los derechos humanos, la rehabilitación y reinserción, esto a partir del mejoramiento de los servicios y la calidad de vida de las personas privadas de libertad (Coba 2013).

⁷ Funcionaria en Fiscalía General del Estado y Subsecretaria de Rehabilitación Social, reinserción social, es una de las actrices más importantes alrededor de las modificaciones del sistema penitenciario, justamente por su cercanía con la doctora Pesantes y obviamente sus enormes capacidades en torno a la temática, la Doctora Coba, forma parte del despacho del MJDH y es la encargada de coordinar, investigar y desarrollar el proyecto del Nuevo Modelo de Gestión penitenciaria que se promocionó en 2013 (Coba 2022)

La concepción y conceptualización de la situación penitenciaria en el país, toma un rumbo aparentemente diferente al momento de implementar los cambios dentro de la administración del ámbito. Aspectos como la reinserción y la rehabilitación social, comienzan a tener mayor participación dentro de los ejes programáticos que el MJDHC. Claramente el problema de las prisiones tomó especial relevancia durante este periodo, en comparativa con administraciones gubernamentales anteriores. Por lo que, según la ministra Johana Pesantes, el gobierno de Rafael Correa fue uno de los que mayor importancia colocó en el ámbito administrativo penitenciario y sus mejoras (Pesantes 2013).

Centrándonos de forma más concreta, el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, este agrupa sus esfuerzos en modificar las condiciones estructurales de los centros, normando de forma integral todos los aspectos de la vida de las personas privadas de libertad, esto a partir de horarios específicos, normas comportamentales, calificaciones y ordenamiento de los espacios, regímenes de visitas, castigos entre otros. Este aspecto no solo fue parte del manejo de las personas privadas de libertad, sino que se extendía a protocolos de comportamiento del actuar de los guías penitenciarios, una jerarquía organizada y sobre todo el tratamiento y uso de la fuerza.

El objetivo era generar un proceso de racionalización institucional a partir de este instrumento, el cual tenía un carácter de nacional, es decir, que todos los centros debían manejar las normas protocolares de dicho instrumento. El principal eje fundamental en el que centra sus esfuerzos en la rehabilitación social, por lo que se diseñó un sistema al que denominaron “sistema progresivo”.

Tabla 1. 1 Calificación del sistema progresivo⁸

ÁREA	PUNTUACIÓN
Conducta	20 puntos
Disciplina	12 puntos
Interés por Rehabilitarse	43 puntos
Relación con Entorno	25 puntos
TOTAL	100 PUNTOS

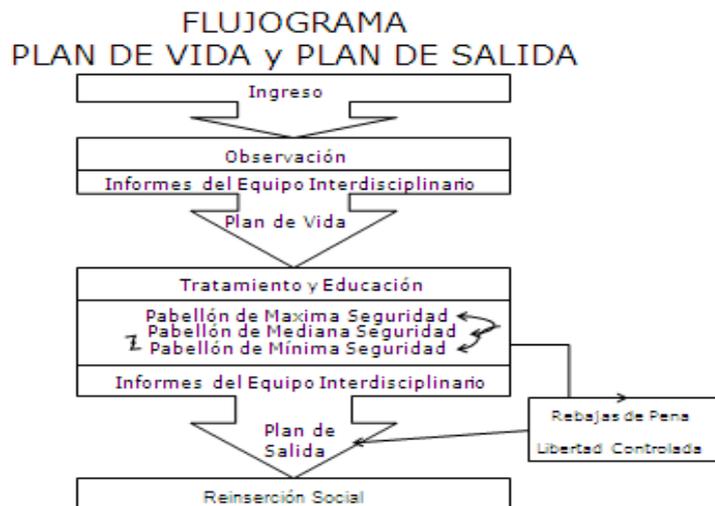
⁸ El sistema se definía según el comité de educación, este se conformaba por una serie de profesionales que se encargaban de evaluar cada uno de los aspectos del privado de libertad, estos consistían en actividades físicas, limpieza, cumplimiento de actividades y tratamiento psicológico a esto se le llama “interés por rehabilitarse”. A través de estos aspectos, se colocaba una puntuación al privado de libertad, con eso se va colocando la puntuación que posteriormente posibilitaría la subida o bajada del privado de libertad de su pabellón.

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

Nota: La tabla corresponde a información obtenida de documentos del MJDHC sobre el manejo del sistema de rehabilitación social entre 2011 y 2014

El tipo ideal de la propuesta del Modelo de Gestión Penitenciaria planteaba un avance de los privados de libertad desde el pabellón máxima seguridad y culminar su condena en el pabellón de mínima seguridad, esto a partir del sistema progresivo y programas de reinserción social propuestos dentro del propio modelo. El sistema estaba formulado para ser individualizante; el proceso de rehabilitación se generaba a partir de las expectativas que el privado de libertad iba proponiendo a partir de su llegada al centro de rehabilitación por lo que el sistema se encargaría de brindarle los elementos para cumplir con su rehabilitación y a su vez el PPL cumpliría con los estándares detallados en el mismo.

Gráfico 1.1 Flujoograma del plan de rehabilitación



Fuente: Ministerio de justicia y Derechos Humanos (2013)

Así también el sistema “cero ocio” y el “interés por rehabilitarse” son otras variables a considerar para la rehabilitación de los privados de libertad. Se integraron programas de profesionalización, que iban sumando puntos a la calificación. El aspecto más llamativo de la propuesta del NMGP es el detallado sistema de sanciones que propuso (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2013). Las sanciones abarcan la privación de los servicios que los centro proveían a los privados de libertad, cuestiones como el acceso a los patios, visitas y lugares de trabajo eran parte de los castigos que se planteaban en el modelo, además de una baja en su calificación y la movilización a un pabellón de mayor seguridad.

Si bien el NMGP planteaba una encadenamiento de procesos de modernización de los Centros de Rehabilitación Social por medio de un instrumento que generaba una serie de indicadores y

un programa esquemático del proceso de rehabilitación, lo cierto es que su implementación tuvo problemas, principalmente con la realidad de los centros y luchar contra las estructuras jerárquicas que a las que los privados de libertad había generado producto del poco control al interior de los espacios penitenciarios(García 2016).

Al realizarse el traslado y posteriormente la implementación de los protocolos del nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria se generaron varias resistencias. Principalmente al estar alejados de las grandes ciudades, los privados de libertad no contaban con su vital fuente de sostén; las familias y visitas representaban el principal soporte de las y los PPL, dado que proveían al centro de comida, ropa y en muchos casos de insumos para los diferentes negocios que operaban al interior de los centros. Esta situación generó muchos problemas dado que el Estado, asumía las competencias de comida, vestimenta y salud, cuestión que modificó de forma significativa los roles de poder que también existían en los centros.

El modelo de gestión penitenciaria de 2013 representa uno de los intentos de modernización estatal, de uno de los espacios que mayor abandono mantuvo durante gran parte de la historia ecuatoriana, las implicaciones y su historia de conformación representan un esfuerzo relevante en la comprensión de la gestión pública en el país, esto sumado a una serie de esfuerzos para reforzar el sistema de seguridad alrededor de los centros con una escuela penitenciaria. Es por ello que nos proponemos realizar un recorrido a lo largo de las modificaciones fundamentales que se realizaron a la administración penitenciaria, sus instrumentos, actores y estrategias.

1.1.1 Pregunta de Investigación

Con la delimitación del objeto de investigación y la revisión bibliográfica pertinente, nos proponemos comprender las modificaciones gubernamentales que trajo consigo la llegada de Rafael Correa y su proyecto de gobierno, a partir de ello entender cómo y cuáles fueron las modificaciones, reformas e instrumentos que se generaron en torno al sistema penitenciario nacional, es por ello que como línea guía de la siguiente investigación proponemos la siguiente pregunta: ¿Cómo cambia la administración penitenciaria en el gobierno de Rafael Correa?

Además de esta pregunta general, proponemos una serie de preguntas secundarias que surgen como apoyo para desarrollar el cuestionamiento principal y nos permiten afinar el alcance del proceso investigativo:

- ¿Cómo se adopta un nuevo modelo de administración penitenciaria?

- ¿Quiénes son los promotores de las reformas en la administración penitenciaria, qué recursos movilizan, qué argumentos?
- ¿Cómo se redefine el rol del Estado hacia las cárceles?
- ¿De qué manera el Estado asume el manejo de las cárceles?

Siguiendo con la línea planteada, proponemos una hipótesis de investigación: En 2007 con la llegada de AP al poder y su líder Rafael Correa, se genera una aparente ruptura del orden neoliberal, con ello, la participación del estado en varios sectores de la sociedad y un modelo estatal. Realizando una ruptura con las viejas prácticas de gobiernos anteriores el proyecto político de la RC plantea una serie de estrategias de implementación de un estado de bienestar en el país, el aumento de presupuestos y reformas al aparato estatal prontamente llegó a los centros de rehabilitación.

Por medio de un proyecto largo, la RC tomó acciones propias de su discurso, adoptando diagnósticos del problema penitenciario basados en la desigualdad económica y social que vivía el país. Situación que no mantendría su asidero, dado que a partir de 2010 el gobierno de AP comienza a tomar acciones de corte más securitistas, la reformas en el ámbito legal prontamente tendrían su eco en el ámbito penitenciario y acciones concretas se tomarían frente a ello. Alejados del discurso inicial y con la propuesta de la eficiencia y la eficacia del accionar público, AP comienza a utilizar herramientas propias del orden neoliberal para efectivizar el funcionamiento estatal. Cuestión que se observa a través de la implementación de un procesos de reforma y homogenización por medio del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, el cual, prontamente mostró problemas en su implementación

1.2 Los diferentes enfoques de abordaje de la administración del Sistema Penitenciario ecuatoriano

En el siguiente apartado, nos proponemos realizar una exploración de la literatura alrededor del sistema penitenciario ecuatoriano, a partir de diversas aristas de la literatura académica, podemos observar cuales han sido los enfoques principales a los cuales se les ha dado mayor relevancia al momento de la investigación carcelaria en el país, los ejes fundamentales al interior de la temática y sobre todo dar cuenta del foco de atención que estos trabajos abordan. Sin olvidar los aspectos metodológicos de acercamiento investigativo que han utilizado para comprender el fenómeno penitenciario

1.2.1 La administración penitenciaria en Ecuador desde la sociología

En relación a la problemática expuesta, los abordajes alrededor del sistema penitenciario tuvieron diferentes matices de comprensión. El enfoque de la sociología tuvo como principal

eje dentro de sus investigaciones la denuncia de los problemas y las precariedades que las prisiones tenían durante el periodo neoliberal. Este enfoque coloca especial relevancia en el tema de las dificultades dentro de los sistemas de vida dentro de las prisiones nacionales, relaciones de poder, formas de vida, resistencias y dificultades del cotidiano de las personas privadas de libertad, entre 1990 hasta aproximadamente 2007.

Es a partir de una metodología de corte etnográfica como eje fundamental del acercamiento del objeto que se emprende dichas acepciones hacia el sistema penitenciario, el foco principal de investigación, aunque no el único fue el Ex Penal García Moreno, dado que comparte con la Penitenciaría de Litoral, la mayor cantidad de personas privadas de libertad en el país. De este hecho que la mayoría de las investigaciones centraran sus ojos en dichos centros y observaran las dinámicas al interior, observando los complejos entramados estructurales del cotidiano en el interior, tanto en economía, estructuras del poder y formas de convivencia (Núñez 2004).

En relación a esto, una de las investigaciones que mayor relevancia tiene dentro de este grupo de trabajos, es la etnografía que Jorge Núñez⁹, reconocido sociólogo y etnógrafo, realiza del ex Penal García Moreno, el texto “Cacería de Brujas: Drogas ilegales en Ecuador” se encarga de ubicar, a partir de la economía política del narcotráfico en Latinoamérica.

Centrando su explicación en torno a la economía de las drogas al interior del Ex Penal García Moreno, la investigación se plantea contextualmente en torno al tráfico de drogas y la lucha que se llevó a cabo en el sur del continente, ligando así aspectos como las políticas antidrogas fundamentalmente impulsadas por Estados Unidos en su expresión legal de la ley 108, mostrando como estas afectaban a los sistemas penitenciarios y la violación flagrante de derechos humanos. Siguiendo con el análisis, coloca como punto focal de su investigación a las prisiones, dado que señala como el producto de esta guerra afecta directamente a los eslabones más bajos de la estructura económica del sistema de venta de drogas, los pequeños traficantes y consumidores de sustancias estupefacientes. En este contexto las drogas, comienzan a ser un factor fundamental dentro de las dinámicas cotidianas de vida de las prisiones, dado que marcan por completo la dinámica en la que se organizan los centros de

⁹ El propio Núñez en una conferencia dictada en Flacso, en el contexto de las masacres carcelarias suscitadas durante este último año, reconoció que las prisiones actualmente responden a una lógica completamente disímil a las que etnografió en los años 2000, debido a las condiciones de degradación del sistema administrativo y al abandono, pero también a la diferentes dinámicas que aparecieron durante el periodo de Moreno y también el de Correa, esto debido a las modificaciones que fueron marcando las pautas de un manejo penitenciario y al momento del gran retiro del Estado, dejaron un vacío importante que fue sustituida por las bandas, las cuales ofrecen protección al interior de los centros, cuestión que era asumida por el Estado.

rehabilitación y como estos mueven su cotidianeidad alrededor de la obtención de favores, sobornos e incluso la violencia, dado que al ser consumidores quienes ocupan una importante cantidad de población penitenciaria (Núñez 2005).

El enfoque de la sociología también plantea la necesidad de entender cómo funcionan los centros de rehabilitación de mujeres en el país, por medio de una metodología etnográfica, se encarga de entender el encierro femenino, pero desde ópticas completamente opuestas a la de los complejos penitenciarios masculinos. Los focos principales de observación son en principio, el cuerpo, la identidad y violencia que se ejerce hacia las mujeres. Sin abandonar el tema de las drogas, el enfoque que se plantea para observar estos centros difiere sobre todo en el aspecto de transversal que se utiliza para los acercamientos a los mismos. Factores como la pobreza, desigualdad y violencia que las mujeres cruzan y que al final, son penalizadas por sus condiciones (Pontón 2006; Torres, 2008; Aguirre, 2006).

Ligado a las líneas que se plantean principalmente como foco, es decir, las drogas,. La discusión gira alrededor de varios tópicos, sobre todo las condiciones del sistema penitenciario y como este fue modificando la población penitenciaria a partir de la adopción de políticas antidrogas, justamente uno de los grandes hallazgos que se presenta dentro de esta línea de trabajos es el aumento exponencial que se presenta dentro del presupuesto para el sistema de rehabilitación social;

Los recursos asignados a Rehabilitación Social son parte del sector Asuntos Internos dentro del Presupuesto General del Estado – PGE, el cual destina el 5,82% de sus asignaciones al régimen carcelario, proporción que a nivel del PGE implica tan solo el 0,32%. No obstante, el monto fijado al sistema penitenciario fue incrementado considerablemente durante el período 2000-2004, ya que pasó de USD 6,73 millones en el año 2000 a USD 27,15 millones en el 2004; es decir, aumentó 4,03 veces (Pontón y Torres 2009, 61).

Uno de los hallazgos principales que se presentan dentro de las investigaciones es mostrar cómo, pese al incremento de los presupuestos, esto no se traducían en políticas públicas de manejo o tratamiento que permita la rehabilitación, dado que se observa el poco peso que el sistema penitenciario tiene dentro de la estructura gubernamental. La metodología de abordaje que se le daba al problema de las cárceles también recae simplemente en modificaciones legales, las cuales tenían como principal consecuencia la afectación a la composición demográfica de las prisiones. Tanto es así que las mujeres comenzaron a ser eslabón clave dentro de la comercialización de las drogas y el sistema de tráfico, por lo que comienzan a tener mayor recurrencia en relación a las investigaciones dado su exponencial aumento en la

participación del problema, debido a esto, la sociología planteo desde diversas ópticas entender este aspecto. Dado que Las mujeres empiezan a participar desde posiciones de subordinación y vulnerabilidad, dado que en su mayoría son mujeres solteras, pobres de los barrios marginales de las ciudades, esto genera que muchas de ellas comiencen a formar parte de la población penitenciaria del país. Es así como centros como Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito (CRSFQ)¹⁰ fueron los primeros en sentir los estragos de las reformas legales. El hacinamiento, la violencia y falta de recursos fueron parte fundamental que se exploraron durante estos años (Pontón y Torres 2009).

En esta línea de observación de las prisiones, también se complementaron con estudios de orden cuantitativo, derivado de los problemas de orden de seguridad, también aparecen perspectivas en torno a la investigación de los Centros de Rehabilitación Social en relación a los recursos que estos manejan. Como se mencionó con anterioridad, este fue un factor fundamental que detonó la necesidad de observar el flujo de los recursos entregados al sistema de rehabilitación social, justamente esta gira en la evaluación de la efectividad de la política presupuestaria y la gestión de recursos entre el 2000 y 2004. Estos trabajos se centran, principalmente en observar la participación de los recursos asignados alrededor del sistema penitenciario, mostrando, en principio, como estos eran absorbidos por carteras de estado de seguridad, que a su vez dividían el presupuesto, en relación con ello

Es evidente que, en el sistema penitenciario ecuatoriano además de una escasez de recursos se observa un grave problema en la gestión de los mismos. Desde sus inicios la gestión presupuestaria presenta falencias; la elaboración del presupuesto no responde a necesidades del régimen carcelario sino más bien es resultado de improvisaciones o de reuniones de última hora. La falta de una adecuada planificación se revela a lo largo de todo el proceso y se ahonda aún más en el momento de la ejecución de los fondos. Todo esto incide en los resultados y da lugar a una mala gestión presupuestaria (Calero León 2005,18).

El orden del manejo cualitativo y cuantitativo, fue justamente necesario para complementar las metodologías etnográficas, especialmente en el tema penitenciario, dados los diferentes enfoques que se pueden adoptar dentro de la temática y los elementos que la componen. El orden cuantitativo puede ser uno de los factores que presente contratiempos al momento de complementarlo con el enfoque cualitativo, sin embargo, esto puede obtener una armonía en la teoría y salvando las distancias epistemológicas. Es aquí, donde se compaginan dos visiones, la primera que incluye elementos planteados en las investigaciones anteriores, en

¹⁰ Conocido como la cárcel del inca, por el barrio en el que se encuentra, actualmente funge como Centro de Detención Provisional para personas que se encuentran a la espera de un juicio o sentencia del mismo.

donde se organizan la información levantada por el INEC y complementada con los elementos antropológicos recogidos por la etnografía realizada en el Ex penal García Moreno. En este sentido, la fusión de los dos enfoques se ve reflejada de la siguiente manera;

La encuesta afirma que los mayores niveles de conflictividad entre internos se producen entre mestizos y afrodescendientes, y entre los detenidos por diversos delitos y los internos por delitos contra la propiedad. El trabajo etnográfico puede explicar dicha conflictividad. En ambos casos la etnografía muestra la manera en que el conflicto se organiza en función de categorías de raza y delincuencia. La primera es una categoría externa a la institución penitenciaria que expresa el racismo presente en la sociedad ecuatoriana. La segunda es una categoría interna que da cuenta de la tensión entre el campo del narcotráfico y el de la delincuencia común (Gallardo y Núñez 2006, 3).

Así la investigación, nos da un panorama general de las prisiones del sistema entre los años 2000 hasta 2006, misma que centra sus esfuerzos en realizar un análisis mixto de las condiciones cuantitativas como, edad, sexo, etnia y condiciones sociales, para en forma posterior explicar cómo estos elementos se expresan en las cuestiones cotidianas, de ahí el proceso etnográfico, agrega complejidad a las explicaciones que el enfoque cuantitativo no alcanza a entregar, de ahí la necesidad de integrar elementos cualitativos a las explicaciones sociológicas, dado que brindan un panorama mucho más completo del espectro penitenciario (Gallardo y Núñez 2006).

La línea de orden cualitativa no fue abandonada como elemento sustancial del orden investigativo de la época, también sirvió de aparataje para denunciar los problemas del sistema de rehabilitación social y la recurrente crisis en la que este se encontraba constantemente. En relación con esto, se puede definir gran parte de las investigaciones en:

demostrar que la sobrepoblación y hacinamiento de las cárceles responden a las políticas penales y carcelarias adoptadas por el Ecuador, la mala distribución de los recursos asignados al sistema penitenciario y la violación sistemática de los derechos humanos de las personas presas en el país (Núñez 2006, 4).

Se puede observar una serie de líneas guía alrededor de las investigaciones previas a la llegada de la Revolución Ciudadana, giran alrededor al tema del tráfico de drogas, factor importante dentro del sistema latinoamericano de prisiones y uno de sus factores fundamentales de comprensión del mismo. Pese a la falta de políticas públicas y una estructura sustentable, se denuncia en reiteradas ocasiones dentro de los propios textos, no es tomado en cuenta el tema del ejercicio estatal como factor, más allá del carácter de denuncia y

no una explicación factual de como este representa un dilema que afecta de forma considerable las condiciones de vida que pueden gestarse dentro de las prisiones nacionales.

1.2.2 Reformas legales y políticas criminales: La transición a un nuevo modelo penal

Una de las disciplinas que también han abordado de manera especial el ámbito penitenciario dentro de sus investigaciones es la jurisprudencia. Debido a su relación directa con el sistema penal y su relación cercana, los análisis han girado en torno a las modificaciones en la justicia y más concretamente en las consecuencias en la aplicación penal de los cuerpos normativos, sobre todo enfocados en como esto afectaba de manera directa a la población penitenciaria del país.

Como señalamos en el anterior apartado, las cárceles del país tuvieron intervenciones tenues en el ámbito de modificar sus condiciones estructurales de cotidianeidad. Sin embargo, las reformas legales y acciones de la misma índole alrededor del sistema penitenciario no se hicieron esperar. Como elementos principales del cambio que se había propuesto para el país. Alrededor de la temática, se clasifica al periodo y existe una coincidencia clara entre las investigaciones, en colocar al periodo de la Revolución Ciudadana en un corte que divide en dos grandes periodos, al primero, lo denominan de garantías o garantista y otro periodo al que determinan como punitivo (Paladines 2016; Ávila Santamaría 2018).

La lógica argumentativa, gira alrededor de colocar al gobierno de la Revolución Ciudadana en su primer momento, como un parteaguas dentro de la ruptura con el orden neoliberal, justamente, el gran estandarte de la época para enfatizar el carácter garantista del gobierno, fueron las primeras acciones legales para subsanar el problema del hacinamiento dentro de los Centros de Rehabilitación Social (Morales 2016). El gran paso de la transformación penal en el país comenzó con el indulto a las denominadas mulas del narcotráfico como se las conoce coloquialmente y en la jerga del comercio de drogas, iniciativa que comenzó en 2008:

El fundamento de la idea de sacar de las cárceles a la gente detenida por traficar o transportar droga está enmarcado en lo que el Gobierno de Ecuador llama la ‘humanización del sistema de rehabilitación social’ y el ‘cumplimiento de los deberes fundamentales como es respetar y hacer respetar los Derechos Humanos’ (Meetal 2009, 4).

En relación a ello, en principio se realiza un rastreo del proceso de construcción de la problemática del hacinamiento en los Centros de Rehabilitación Social ecuatorianos, justamente a partir de entrevistas, se reconstruye el proceso de organización y designación alrededor del indulto a mulas del narcotráfico (Meetal 2009), proceso que fue también parte trascendental de los posteriores aportes investigativos al tema. Debido a la importancia que

tiene el tema de las drogas en la población penitenciaria, los trabajos investigativos alrededor del tema penitenciario de orden jurídico tuvieron un eco importante en la regularización de las drogas en el país.

Los cambios en la legislación y su directa relación en la composición del sistema penitenciario es justamente el eje central en el cual las investigaciones jurídicas centran sus esfuerzos al momento del abordaje de la problemática. Específicamente observan cómo se van dando saltos y avances en las concepciones del sistema penal alrededor de los problemas de las drogas y sobre todo la evolución del concepto de la criminalidad, pasando de ser un problema de seguridad a una concepción más apegada a la legislación internacional y el tratamiento de salud de los consumidores, esto, prácticamente fue un avance en mejoramiento de condiciones de manejo penal y penitenciario, dado que fue una de las estrategias adoptadas para menguar, sin mucho éxito, el hacinamiento en los recintos penitenciarios, cabe también señalar que el proceso de legislación comparada es fundamental para poder observar los procesos históricos de la legislación y la historicidad de los conceptos de criminalidad en el país (Parreño 2020).

En este sentido, las investigaciones muestran los diferentes momentos en los cuales el país fue adoptando políticas en relación al tema de drogas (Rodríguez et al 2022). El enfoque legalista, si bien realiza una revisión exhaustiva de documentación alrededor de la temática, no observa las condiciones de producción legal, justamente, las precisiones del campo de la política y de los procesos alrededor de la norma, resultan relevantes para entender el contexto general de la época en la se crean estas concepciones. Es por ello que, parte sustancial del tema de las drogas y su tratamiento, además de los efectos en el sistema penitenciario, es necesario observar el escenario amplio de la política y el Estado, dado que los procesos constitutivos estatales permiten el apareamiento de esos cuerpos normativos.

La literatura jurídica también se encargó de producir denuncias del funcionamiento y las afectaciones que proceden de las falencias del sistema penal, colocando como eje problemático el aumento de la penalidad y el encarcelamiento de los ciudadanos, señalando, en algunos casos el uso desmedido de la legalidad en contra de estos últimos. En razón de esto, se exploran los problemas de la falta de aspectos técnicos en el desarrollo de los cuerpos normativos alrededor de las penas privativas de la libertad (Paladines 2014), justamente en el debate de la gran reforma legislativa que vivió Ecuador y como esto fue dando pie al endurecimiento de penas y aumento de población penitenciaria, se señala lo siguiente:

Cuando un grupo político decide aumentar las penas, contratar más policías y con mejores armas, dictar estados de emergencia para combatir la delincuencia, disminuir las posibilidades de liberación y las garantías procesales, ¿en qué está pensando y en qué no? Por un lado, inspirado en su solidaridad con las víctimas y seguramente proyectándose como una de ellas, considera que la cárcel es una solución útil y necesaria, y que, además, está tomando una decisión que puede tener efectos positivos en su popularidad y carrera política. Por otro lado, no está pensando en quién será objeto de aplicación de las medidas represivas. Un grupo social está sobre representado y otro, el vulnerable al sistema penal, está en invisibilidad. Los intereses de unos son tomados en cuenta, a quienes se les considera víctimas de delitos, y los intereses de otros son ignorados, los de aquellos que son víctimas del sistema penal (Ávila 2010, 13)

Retomando la línea del garantismo y el punitivismo, varios trabajos alrededor de las reformas legales del gobierno de la Revolución Ciudadana, se enfocaron en esos elementos como factor explicativo de los cambios en las instituciones penitenciarias, es así que se centran en mostrar cómo el gobierno fue aumentando sus acciones en relación al endurecimiento del tema penal y potencialmente del penitenciario para ir acrecentando la presencia del Estado y sobre todo el poder punitivo que este ejerce sobre los ciudadanos. Así los trabajos de orden legal se enmarcan en un discurso que gira alrededor de entender la política criminal del periodo de Correa, planteando de forma dicotómica los cambios de las acciones del gobierno.

Básicamente, se centran en observar cómo se fueron dando los cambios normativos en el país, cuestiones como la modificación del Código de Ejecución de Penas y su paso a lo que se conoce actualmente como el Código Integral Penal. Es así como, de forma crítica, estas investigaciones rondan en gran medida en observar los efectos de esta permuta de cuerpo normativo (Paladines 2007). Justamente uno de los puntos que se colocan como eje central de la discusión es que en un primer momento tratan alrededor de los esfuerzos por el mejoramiento de los procesos penales, la descongestión del sistema penitenciario y sobre todo el cambio del enfoque en materia de drogas (Paladines 2016).

Prontamente los cambios en estas concepciones fueron más notorias, conforme se colocaron mayormente los esfuerzos en seguridad, estos autores, colocan especial énfasis y punto específico de ruptura del orden garantista a la revuelta policial del 30 de septiembre del año 2010. Este punto, según la literatura, inaugura el segundo periodo del gobierno de la Revolución Ciudadana, el punitivista, caracterizado por dar un giro de 180 grados en el orden penal y sobre todo las consecuencias en el sistema penitenciario. Tópicos como el tratamiento

de drogas y la ampliación de delitos, son ejes programáticos de denuncia tratados en estos trabajos;

A partir de este momento, comienza a desmantelarse la reforma que emprendió un nuevo paradigma para tratar de diferenciar la política social de la política criminal, evitando que los consumidores sean confundidos por el sistema penal, en la determinación de establecer además un castigo proporcional a los pequeños traficantes. Para este cometido, el programa social de la política de drogas había establecido dos umbrales –conocidos generalmente como “tablas”–: el primero, para identificar las cantidades del porte o tenencia de drogas de uso ilícito para fines de consumo; mientras el segundo, para categorizar los niveles o escalas del tráfico ilícito de drogas en función del principio de proporcionalidad (Paladines 2015. 12).

En este sentido, se argumenta que cuestiones como el código integral penal y posteriormente las reformas al sistema judicial, terminaron por alcanzar al control que el estado ejerce de forma punitiva por medio de los Centros de Rehabilitación Social, aplicando una serie de reformas estructurales, aumento de capacidades punitivas y sobre todo aumentando la cantidad de delitos por los cuales las personas pudieran terminar enfrentando la prisión como castigo. En este sentido, las modificaciones del funcionamiento de la justicia penal fue un aspecto esencial en el aumento de los problemas sustanciales que se solventarían por medio de los cambios en el ámbito penitenciario, es decir qué;

En el juicio abreviado hemos adoptado lo peor del sistema norteamericano, que es la institución del plea bargaining. Cuando las penas sean de hasta 10 años y haya consentimiento libre y expreso del procesado, se impondrá una pena que no será más grave que la sugerida por el fiscal. Esto, en buen romance, se llama sistema inquisitivo. La premisa del sistema inquisitivo –además de la unión entre acusador y juzgador que hemos enunciado– es que la prueba está en la persona procesada. Antes se la hacía mediante tortura, ahora se la va a hacer mediante la presión, la vivencia y la amenaza de la cárcel. Si en el primero se sacaba una versión mediante presión física, ahora se sacará una versión mediante presión moral. En los dos casos, la confesión es prueba suficiente para condenar. Funcionaría algo así: el fiscal dirá “si no admites que robaste, te pongo siete años; si admites, te pongo dos años. Escoge”. El procesado, que normalmente estará preso, padeciendo las consecuencias de estar en un lugar violento en esencia, seguramente dirá lo segundo, para gozar además de algunos derechos de los condenados. El procedimiento directo funcionará para los delitos flagrantes, con penas de hasta cinco años, y durará diez días hasta tener sentencia (Ávila 2018, 38).

Por lo que podemos observar, la lógica argumentativa de los trabajos legales que pone especial énfasis en las cuestiones del orden legal penal y como estos fueron calando en las modificaciones del sistema penitenciario. Si bien estos trabajos abordan un importante

aspecto que tiene su relación directa con el objeto planteado para la investigación, coloca muy poco énfasis en el sistema de instituciones, pues este componente resulta de especial relevancia para entender el afrontamiento de los cambios súbitos en el sistema penal ecuatoriano.

1.2.3 El nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria: tensiones en la aplicación de la administración penal

Dadas las nuevas condiciones y aparición de mecanismos alrededor de las modificaciones del sistema penitenciario ecuatoriano, las investigaciones más recientes, de corte mayoritariamente sociológicos, se encargaron de pensar y problematizar las nuevas variables alrededor del sistema de rehabilitación durante y posterior a las reformas generadas a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. En este sentido, las investigaciones giran alrededor de la nueva infraestructura, la profesionalización del personal de seguridad penitenciaria y sobre todo el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.

En este sentido, se presenta los problemas que supondría la aplicación del NMGP, principalmente abogado al carácter de la violación de derechos humanos que supone la construcción de una estructura normativa:

Se presenta como un proyecto dirigido a la rehabilitación y los derechos humanos, o tal vez por eso mismo, se plantea un modelo que pretende generar normativa para todas las actividades que se realizan en los Centros de Privación de Libertad, así como establecer en detalle deberes y derechos de las personas privadas de libertad durante su proceso de rehabilitación (García 2016, s.p)

En relación a ello, las investigaciones, se centraban, principalmente en observar el funcionamiento normativo del Modelo de Gestión Penitenciaria, alrededor de varias temáticas, entre ellas los problemas de las vinculaciones familiares y sociales como eje fundamental de la rehabilitación social, recursos humanos, incumplimiento de procesos del propio modelo y sobre todo de infraestructura, lo que limitaba el funcionamiento correcto de la administración penitenciaria en pequeñas prisiones del país (Valladares 2020).

Siguiendo con la línea del derecho, han enfocado sus esfuerzos en los mecanismos legales que se fueron desarrollando en torno a la administración penal en el país dado que el cuerpo normativo legal se encargó de ser el estandarte del manejo penitenciario en el país. Justamente alrededor de los mecanismos que fueron tomando forma a partir del COIP y como estos afectaban de manera significativa el tema de la administración penitenciaria, sobre todo se centran en mostrar la poca o nula eficacia de la producción de leyes para el mejoramiento de

la vida de los privados de libertad y del incumplimiento de los principios del COIP dentro de los centros de rehabilitación (Salgado 2020).

En relación a esto, se plantea cuestiones como el cumplimiento de la normativa internacional, COIP y sobre todo el trato a las personas privadas de la libertad, además del sistema de rehabilitación social no aportan significativamente a la reinserción de los ppls dado que;

Ya en la praxis, nos encontramos con una realidad distinta, puesto que actualmente las disposiciones constitucionales y legales, en vista de ello tenemos cárceles con una población carcelaria excesiva, sobrepoblado la capacidad de los Centros de Rehabilitación Social. Esta problemática repercute en otros aspectos, entre las más comunes, nos encontramos que la sobrepoblación carcelaria obedece a la concentración del Estado en la persecución y sentencia de delitos de bagatela y el uso excesivo de la prisión preventiva como medida cautelar. Ahora bien, esto repercute al momento de la rehabilitación de las PPL por cuanto al existir sobrepoblación en los Centros de Rehabilitación no existe la atención correcta, adecuada y necesaria (Maliza et al. 2020).

Las investigaciones jurídicas de la administración carcelaria en el país también han centrado sus esfuerzos en comprender las dinámicas laborales de las personas privadas de la libertad. Desde la revisión de los textos jurídicos en torno al con direccionamientos al tratamiento laboral de los ppls, se ha mostrado como éste es vulnerado en los centros del país dado que no se ofertan las condiciones para poder realizarlo, además de no remunerar las actividades que los privados de libertad realizan. Esto genera una afectación no solo en el proceso de rehabilitación, sino también en torno al no cumplimiento de la normativa nacional en razón de los procesos de reinserción de las personas privadas de libertad (Flores 2020).

La efectividad de la rehabilitación social es otro de los tópicos importantes dentro de los estudios de las administraciones de rehabilitación social en el país. A partir de entrevistas a jueces y magistrados de las cortes penales del país, se han podido evaluar desde la perspectiva de estos, la eficacia del MGP del país y sus deficiencias, esto se realiza a partir del principio de rehabilitación social planteado por la ONU en su documentación alrededor de los Centros de privación de la libertad del país, es a partir de los informes de cumplimiento que se realiza una serie de observaciones al NMGP para ver si su aplicación tiene resultados satisfactorios en relación a la normativa internacional(Gambo 2017).

Esto dando como resultado algunas problemáticas dentro de la concepción del mismo, además, señalan que el Código Orgánico Integral Penal (COIP), órgano rector de los centros de rehabilitación, no cumplen los derechos básicos de las personas privadas de libertad, como los principios de celeridad, de tratamiento individualizado y plan de vida que constan en la

normativa. La falta de cumplimiento tanto de derechos humanos como del propio código penal del país reflejan las complicaciones del sistema de administración carcelaria en el país (Gambo 2017).

En resumen, los trabajos de orden jurídico no solo se han encargado de mostrar la precariedad de la administración penitenciaria a lo largo de los años en el país, también han mostrado como estos elementos son producto de lo que ellos denominan punitivismo del Estado ecuatoriano, la falta de rehabilitación social en el país y los problemas de orden jurídico que presentan los centros de rehabilitación en el país.

Desde la sociología se ha abordado de igual manera el problema de la implementación del NMGP y sobre todo los cambios en la estructura penitenciaria, justamente dentro de los aportes en torno a estos centros nuevos de rehabilitación social en el país, quien ha realizado varios estudios en razón de este tema en los últimos años es Andrea Aguirre. La autora ha trabajado desde la perspectiva de las privadas de libertad, las formas en las que los centros eran administrados y como las mismas han tenido que adaptarse conforme han sido modificadas las políticas penales en torno a los centros, como lo señala a continuación:

Como testimonia las mujeres privadas de libertad en el Centro de Rehabilitación Social Femenino de Quito, actualmente las criaturas que conviven con sus madres no son contabilizadas en términos de alimentación (excepto la recibida en los horarios de guardería) y habitación, con lo que sufren condiciones de alimentación precaria (dependientes de la solidaridad de familiares y compañeras) y de mayor hacinamiento que el vivido por mujeres que no conviven con sus hijos e hijas (Aguirre 2013, 265).

De igual manera la problematización del sistema punitivo estatal, ha sido ampliamente abordada en los últimos años. Con el apareamiento de un nuevo modelo administrativo se divide en tres ejes: Nueva infraestructura, profesionalización del personal penitenciario y el nuevo modelo de gestión, dado que; “Se trata de un modelo, que plantea la modernización del sistema penitenciario que se desarrolla a partir del que se aplica en República Dominicana, mismo que cuenta con el aval y es promovido desde la Organización de Naciones Unidas” (García 2016).

Como vemos, la autora ya señalaba las deficiencias de la gestión gubernamental antes de 2013, sin embargo, también en posteriores trabajos, observaría la modernización del sistema penal y como esto ha afectado a las formas de vida de las personas privadas de libertad. Las dinámicas existentes en los centros como autogestión, maternidades y solidaridades cotidianas, fueron borradas de un plumazo con las modificaciones del sistema penitenciario, esto es problematizado de igual manera en relación a la literatura que gira alrededor del

NMGP y muestra las problemáticas claras que se expresaron alrededor de mismo, en este sentido

En el discurso gubernamental, el éxito del modelo estaba garantizado por su implementación en cárceles ultramodernas: equipadas con sofisticados equipos de control corporal y video vigilancia permanente, y que garantizaran la atomización de la población en pabellones, sin contacto posible. Se promovió un sistema disciplinario capaz de someter los cuerpos de los reos a estrictas rutinas productivas y sus almas a la autoridad. En los hechos, la remota posibilidad de un proyecto como ese exigía distanciar las ciudades penitenciarias de las urbes e interrumpir la comunicación e intercambio adentro-afuera, que habían posibilitado la vida de la gente en prisión y de muchas de sus familias. Era indispensable debilitar profundamente a la población penalizada, dejar a cada persona presa en la desnudez de su precaria vida (Aguirre, Typhaine & Rivadeneira 2020, 106-107).

En resumen, las investigaciones sobre la aplicación del nuevo modelo de gestión penitenciaria han mostrado las diferentes tensiones que este ha generado, así también los problemas de la modificación de las condiciones de vida y las tensiones que esta modificación en la administración ha generado en las personas privadas de la libertad

1.3 Estado posneoliberal, problemas públicos y Nueva Gestión Pública: Marco de comprensión para la gran reforma penitenciaria en Ecuador

Como parte sustancial del entendimiento del problema, es importante señalar la estructura teórica que utilizaremos. Por lo que partimos de una definición inicial del proceso y periodo que se comprendió en la región como posneoliberalismo, para posterior entender cómo se construyó el problema público de los Centros de Rehabilitación Social y bajo qué mecanismos de la nueva gestión pública se utilizaron para la posterior reforma estructural. Es a partir de estos conceptos que intentaremos comprender el fenómeno expuesto.

1.3.1 Posneoliberalismo y componentes de los Regímenes de Bienestar base para la reforma penitenciaria nacional

El posneoliberalismo, fue una de las formas en las que se denominó a los gobiernos progresistas de la región latinoamericana que, en principio, como su nombre lo señala, marcan una ruptura con el pasado neoliberal¹¹ que los precede. El concepto como tal de

¹¹ El concepto neoliberalismo aparece relacionado a autores como Milton Fiedman y Milton Friedman, F. Knight, Ludwig Von Mises, justamente, este concepto aparece en la palestra pública después de la segunda guerra mundial como una renovación discursiva del desgastada alocución del liberalismo, en este sentido, se coloca como un contendiente dentro de la disputa de la época con los Estados de Bienestar y la insipiente expansión del socialismo real. Justamente en la academia el neoliberalismo como concepto tiene una larga data y discusión, al igual que sus críticas.

posneoliberalismo tiene varias concepciones de diferentes temáticas, en principio, nace como una forma de caracterizar el momento histórico del apareamiento de corrientes de izquierda, ligadas a una tendencia política denominada “progresismo político” esto como resultado de una conjunción de fuerzas políticas y sociales que lucharon en contra del neoliberalismo en sus países. Justamente esta expresión, “posneoliberalismo”, fue utilizada por diversos autores como: Atilio Borón (2003), Emir Sader (2008) y Carlos Figueroa (2011) entre otros autores que toman el término para definir a estos gobiernos¹² en la región y justamente dan apalancamiento para entender de igual manera a la Revolución Ciudadana en Ecuador con Rafael Correa como su máximo líder.

Alrededor de las definiciones del término, nos interesa darle una de las características fundamentales que resaltan sobre su ruptura con el orden neoliberal, es decir que “el posneoliberalismo, el Estado vuelve a adquirir la dimensión de agente rector de la vida social y lo público se coloca encima de lo privado” (Figueroa y Cordero 2011, 13). Justamente este aspecto es uno de los que mayor relevancia tiene alrededor del manejo del término y cómo se va desarrollando los procesos del progresismo y los programas públicos en los que estos van colocando énfasis.

Varios trabajos giran alrededor del gran retorno del Estado como eje central del posneoliberalismo, en este sentido, se discute sobre las nuevas perspectivas que adopta el Estado como regente general de la conducción de la orientación del impulso estratégico público y las actividades del sector privado en relación a que estos dos objetos converjan en una lógica de funcionamiento de carácter nacional, en este sentido, no tienen la intención de reemplazar al sector privado.

El gobierno inició así un proceso de racionalización de la acción estatal que pretende consolidar un sistema nacional de planificación en que el Estado reasume el papel de previsión, priorización y coordinación de la agenda pública. Se trata, sin embargo, de un Estado que, asumiendo su rol de conductor de las estrategias de desarrollo nacional, tiende a autolimitar su alcance y a reformular sus modos de operación. Dicha función estatal se restringe ahora a la orientación e impulso estratégico del sector público y de la actividad privada en la perspectiva de alcanzar convergencias en los objetivos nacionales entre ambos

¹² Cuando nos referimos a estos gobiernos, hablamos de varios proyectos que tuvieron bastante auge en la región durante la década pasada. Hugo Chávez con su “Revolución Bolivariana, dio uno de los primeros pasos para los siguientes países, Evo Morales en Bolivia con el MAS, Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, lo propio con Lula Da Silva y Dilma Rusself y por último el propio José Mujica con el “Frente Amplio” en Uruguay. Fueron los principales gobiernos en la región que abarcaron y apoyaron a fortalecer la idea del posneoliberalismo.

sectores, mas no busca reemplazar al sector privado en sus funciones(Ramírez & Minteguiaga 2007, 91).

En este sentido la cuestión fundamental de la discusión alrededor del Estado y su recomposición dentro del periodo señalado para el presente estudio, proponemos que los cambios sustanciales dentro de la administración penitenciaria en Ecuador, solo fueron posibles gracias a la reestructuración y recomposición de una figura institucional a partir de la propuesta de una extensión del estado de bienestar que alcanzó a este eslabon estatal y el cual tuvo cambios singulares en relación a como el estado fue asumiendo competencias dentro del espectro social.

Ligado a este gran retorno del Estado, proponemos una convergencia que hace factible la consolidación del proyecto alrededor de las iniciativas emprendidas por el posneoliberalismo en Ecuador. Justamente se liga a estos proyectos políticos de orden benefactor con la noción de regímenes de bienestar y como estos modifican las condiciones, dado este nuevo retorno del Estado, cabe observar los mecanismos que proponen tanto en propuestas de modificaciones estructurales (reformas de las instituciones o construcción de las mismas) así como las políticas que estos gobiernos implementan, la planificación también asume un rol importante durante este periodo¹³. En principio, nuestra observación se centra, principalmente en cómo se construye el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, para de forma posterior, observar las diferentes acciones en razón de la administración del sistema penitenciario nacional. La noción de Estado de Bienestar, nos puede dar una perspectiva, en principio, macro de cómo se construyen los actores (institucionales) dentro del nuevo rol del Estado como rector del manejo del Estado y su intervención en espacios de la sociedad.

¹³ Si bien la cuestión de la planificación está enfocada en el siguiente apartado cabe señalar que desde diversas estrategias el Estado tomó un rumbo distinto en razón de su conformación. El programa de gobierno de Correa tomó como camino la proyección, es por ello que implementó un sistema de planificación en el desarrollo, que se ha denominado como el nuevo desarrollismo, el cual se plantea como un discurso que difiere tanto del desarrollismo clásico de los años 80s y también de la ortodoxia neoliberal, este, por tanto es un tercer discurso que coloca especial relevancia a la nación y utiliza al Estado para la construcción de su visión de lo que es el desarrollo (Ramírez & Minteguiaga 2007). Todo este proceso se cristalizó con la eliminación del CONAM (Consejo Nacional de Modernización) y remplazado por la Secretaria de planificación y desarrollo (Semplades), con ello estableció su agenda de transformación y desarrollo, dado que: El gobierno inició así un proceso de racionalización de la acción estatal que pretende consolidar un sistema nacional de planificación en que el Estado reasume el papel de previsión, priorización y coordinación de la agenda pública. Se trata, sin embargo, de un Estado que, asumiendo su rol de conductor de las estrategias de desarrollo nacional, tiende a autolimitar su alcance y a reformular sus modos de operación. Dicha función estatal se restringe ahora a la orientación e impulso estratégico del sector público y de la actividad privada en la perspectiva de alcanzar convergencias en los objetivos nacionales entre ambos sectores, mas no busca reemplazar al sector privado en sus funciones(Ramírez & Minteguiaga 2007, 91).

La noción de Estado de Bienestar es un concepto ampliamente estudiado por parte de las corrientes estatistas de las ciencias sociales, justamente este concepto tiene una base sólida alrededor de los estudios clásicos de los estados de Bienestar (Polanyi 1957, Rossanvallon 2011). Sin embargo estas visiones estaban plenamente ligadas a las políticas sociales y económicas, olvidando un factor sustancial, los cuales son los proyectos país. Cabe señalar la aparición de un enfoque mucho más amplio en la literatura que aborda los Estados de Bienestar. La propuesta de Esping-Andersen (1993) agrega elementos importantes al debate clásico de los Estados de Bienestar, desarrollando la perspectiva clásica y agregando elementos para la comprensión del mismo, amplió la visión del estudio concentrado únicamente en políticas sectoriales (educativas, seguros sociales y sanitarias). Uno de los aportes sustanciales de la visión del autor en torno al tema, es dejar de lado el carácter cuantitativista de los análisis, es decir, enfocarse únicamente en cuanto se gastaba en un sector específico y no en cómo eran empleados los recursos, esto nos es extremadamente útil, dado que podemos agregar elementos sociológicos al proceso de análisis del fenómeno escogido en específico, es decir que podemos comprender el accionar de una institución en específico a través de sus propuestas de ejecución de sistemas administrativos, colocando el funcionamiento desde una sociología de las instituciones. Es decir, que este análisis permite observar de manera concreta las diferentes esferas que están integradas en la producción del Bienestar.

En términos concretos, la noción de Régimen de Estados de Bienestar, nos plantea la necesidad de llegar a plantear las intervenciones del Estado, en el establecimiento de bienestar en la población, esto ya sea participando o no en los espacios que considere necesarios para lograrlo. Justamente por ello, es necesario observar los lugares, sectores o campos de las políticas en las que el Estado interviene, sobre todo en cómo esta participación afecta de forma clara las dimensiones de la vida social que se regula por medio de la intervención de los mismos a través de diferentes políticas, dado que “Las estructuras de la administración pública y las organizaciones políticas partidarias, consideradas conjuntamente, contribuyen en gran medida a ‘seleccionar’ los tipos de cuestiones políticas que se incluirán (o se evitarán) en la “agenda política” de una sociedad” (Skocpol 2007,190).

Justamente los regímenes de Bienestar se pueden diferenciar en tres modos: Socialdemócrata, Liberal y Conservador. En el Estado de Bienestar al que denomina socialdemócrata, se busca promover una igualdad de las condiciones de vida, alejándose de la mercantilización y expandiendo una serie de programas de orden universalista que se adapten a expectativas diferenciadas. Este, tiene como un eje fundamental el compromiso que mantiene con la

prestación de servicios sociales (Esping-Andersen 1993). Así mismo, en el Estado de Bienestar liberal “predomina la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios [de vida], las transferencias universales son modestas o los planes modestos de seguros sociales” (Esping-Andersen 1993, 47). Por lo que las normas tradicionales y éticas del trabajo de corte liberal hacen su aparición. Su efecto más claro es la mercantilización minimizada y sobre todo la limitación de la efectividad de los derechos sociales. Por último, el autor plantea un Estado de Bienestar de carácter conservador, en el cual los derechos están directamente relacionados con la clase y el estatus social, con una estructura esteta que se encarga de desplazar al mercado como proveedor del bienestar social y sobre todo se encarga en principio de la preservación de la familia tradicional, es predominante la reproducción de las diferenciaciones de clase y estatus (Esping-Andersen 1993). Ahora la noción de Estado de Bienestar como está planteada puede servir para realizar un bosquejo muy amplio y tomando en cuenta las distancias entre la producción conceptual que es Europa posterior de la Segunda Guerra Mundial en relación a Latinoamérica, además de que este puede ser útil para caracterizar, en principio un régimen de acumulación, nosotros nos centraremos en un aspecto que nos parece fundamental tomar a partir del mismo en cómo estos regímenes estructuran las políticas de protección social, a partir de la atención por parte de políticas a grupos prioritarios, en este caso las personas privadas de libertad que adquieren esta denominación a partir de la constitución de 2008 y también como se orientaron los esfuerzos en inclusión y lucha con la pobreza con las acciones que se tomaron a partir del apareamiento de instituciones encargadas directamente del manejo del sistema penitenciario, por último, apalancarnos del concepto de desmercantilización para entender que “se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derechos y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” es decir, cuando se sustrae la efectivización de derechos sociales de la esfera mercantil (Esping-Andersen 1993, 41).

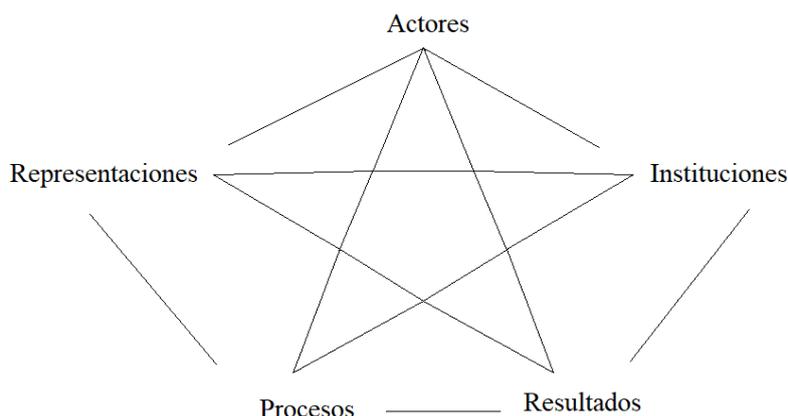
1.3.2 Sociología de la acción pública como eje de la reforma penitenciaria

Como parte integral del apareamiento del proyecto presentado por el gobierno de la Revolución Ciudadana, es importante la integración de instituciones que marquen el ritmo de las aplicaciones de los mecanismos de bienestar y de protección que se hacen perceptibles alrededor de un periodo específico. Justamente apalancándonos de los trabajos ligados a la acción pública podemos comprender varias cuestiones sobre el accionar del Estado en espacios específicos de la sociedad, en el caso planteado la administración penitenciaria. Las políticas públicas históricamente se han ligado en control de las poblaciones y sobre todo a las

prácticas de estatización de la sociedad, es decir, aspectos en los cuales la sociedad se desarrollaba a partir del ejercicio de la política, lo que denominó “gubernamentalidad” misma que se define como un conjunto constituido por las instituciones, procedimientos, reflexiones y análisis que permiten el ejercicio del poder y que tienen como objetivo las poblaciones (Foucault 2007). Como parte de esta acción gubernamental nace el estudio de la acción pública en torno al ejercicio de los actores estatales en relación al control o ejercicio de las poblaciones en tanto que estas se enmarcan en relación a una serie de estatutos, leyes y proyectos gubernamentales para la intervención en sectores específicos de la sociedad. Lascoumes y Le Galès (2014) plantean el estudio de lo que denominan la acción pública, justamente en su libro, se realiza un recorrido largo por una serie de autores en los cuales resaltan dos ejes principales de comprensión, entender qué es una política pública y el entendimiento del ejercicio de la gubernamentalidad a través de esta. Justamente la sociología de la acción pública pretende entender la práctica de la acción pública, pero no únicamente a través de la descripción, sino de la construcción del sentido del quehacer gubernamental, los encaramientos de la acción y las diferentes variables que implican para el apareamiento de una política pública.

En este sentido, la sociología de la acción pública nos permite comprender como se fueron dando las permutaciones de los órganos rectores del sistema penitenciario, actores y diferentes esquemas institucionales enmarcados en el ejercicio de la gobernabilidad que se implementó a partir de la Revolución Ciudadana, además del apareamiento de la gran reforma penitenciaria con su culmen en el NMGP del año 2014. Es en este sentido que los autores proponen la comprensión de la acción pública a partir de los contextos históricos, pero sobre todo hace uso de varias aristas disciplinarias que le permiten entender los arreglos de la actividad política, los arreglos institucionales y sobre todos los conflictos del accionar en torno a la regulación de espacios definidos. En este sentido los autores proponen la comprensión de la política pública como una hipótesis de trabajo, no es por tanto un programa estricto y racional, está más enfocado a la experimentación, por lo que señalan la necesidad de entender ese rompecabezas, es decir, la fragilidad de los medios, los intereses de actores en la implementación y la incertidumbre de los efectos esperados (Lascoumes & Le Galès 2014). En este sentido, para comprender la acción pública, se puede emprender desde cinco aristas planteadas por los autores, lo que denomina el pentágono de la acción pública

Gráfico 2.2 Pentágono de la acción pública



Fuente: Lascoumes & Le Galès (2014)

Este modelo de interpretación de la acción pública, coloca especial énfasis a como los diferentes elementos se conjugan en tanto al accionar del estado en relación de la creación de las políticas públicas y su ejercicio determinado. Los actores están conformados por individuos o colectivos que movilizan los intereses y los recursos para consolidar un objetivo, así, las representaciones son el marco normativo o cognitivo que dan sentido a las acciones, justamente el accionar de las instituciones giran alrededor de los marcos de acción. Es decir las normas, reglas y rutinas que orientan las acciones. Con ello, la combinación de estas tres variables determinan los procesos, la movilización de los actores, las dinámicas y su evolución en el tiempo, Por último, los resultados son las consecuencias de la acción pública sobre un determinado espectro social en el cual se ha interactuado (Lascoumes & Le Galès 2014). Este modelo de análisis nos permite comprender un espectro amplio de dinámicas intra estatales en se norman dentro de un proyecto integrado de gubernamentalidad específica determinada por la reconfiguración de una estructura estatal planteada como un eje programático dentro del sentido construido a partir de la llegada de la Revolución Ciudadana al ejercicio del poder estatal, por lo que aplicarlo de forma sucinta a las modificaciones emprendidas dentro del sistema de rehabilitación social nos permiten entender las permutas desde las diferentes variables señaladas anteriormente.

El sentido modernizador del proyecto de Alianza País como parte de las modificaciones institucionales orientadas alrededor del andamiaje conceptual de las políticas públicas son uno de los ejes centrales que se han estudiado sobre la acción pública emprendida en el gobierno antes mencionado, Las políticas de modernización que se colocan como estandarte del acción

pública vista desde la perspectiva del actuar estatal, que nos remite al entendimiento del funcionamiento desde los organismos ministeriales.

Esta visión estatista de las relaciones Estado-Sociedad nos redimen a comprender el funcionamiento de los poderes públicos o del papel del Estado. Justamente nos decantamos por una visión de corte estatista, en la cual el mismo organiza los intereses y dirige las acciones, por lo que los grupos de interés se presentan como grupos débiles o fragmentados, del mismo modo, los recursos son distribuidos por el estado y resultan en políticas de corte redistributivas o de carácter compensatorio de desigualdades (Lascoumes & Le Galès 2014). Es a partir de este marco, que nos proponemos comprender desde la sociología de la acción pública los diversos cambios abordados a lo largo del periodo señalado en relación al sistema penitenciario ecuatoriano proyecto, cuestiones como la planificación¹⁴ y el cambio institucional¹⁵ fueron uno de los parte aguas que se contemplaron dentro de los procesos de

¹⁴Para ello se puede observar el proceso de planificación en varias etapas, la primera cuestión que se debe tomar en cuenta es el diagnóstico que se realiza de la situación, es por ello que subyace la importancia del Estado dentro de este aspecto dado que se necesita el fortalecimiento de las instituciones públicas para que estos pueda coordinar y ejecutar las políticas, justamente estos procesos hacen su apareamiento en los primeros años de la Revolución Ciudadana con el apareamiento de varias instituciones alrededor del sistema de rehabilitación social y sobre todo la seguridad, que irán complementando a la misma. En este sentido el diagnóstico permite observar y plantear las opciones que se pueden plantear a largo plazo con un programa establecido, de ahí la necesidad de que el Estado construya y de potestad a instrucciones que sean parte sustancial del aparataje gubernamental, mismas que deben tener un peso considerable dentro de la estructura y fortalecimiento gubernamental, justamente las evaluaciones de estos procesos se debe poder observar a lo largo, es decir a lo macro, meso y micro. Asumiendo que el planteamiento se haya pensado de esa forma, dado que los actores a nivel interno del gobierno y externo deben ser capaces de reconocer el nivel de perfectibilidad del proceso que se plantea (Mattar y Perrotti 2014). Ligado a esto, es importante delinear los planteamientos alrededor de las transformaciones institucionales, la pregunta es ¿por qué cambian las instituciones? y sobre todo, centrado en las modificaciones de las instituciones del sistema de rehabilitación social. En este sentido comprender el rol de las instituciones, entra dentro de la lógica en la cual los individuos asumen los valores institucionales, es por ello que logran modificar las conductas de los miembros de una organización a través de diferentes mecanismos, en este caso, la institución de control o encierro, juega un papel fundamental, pues justamente es la que se encarga de moldear las conductas de una población concreta, por lo que: “En esta concepción de la gobernanza, las instituciones políticas son a la vez instrumentos de mando, coerción y resolución de problemas colectivos, arreglos para facilitar los intercambios y vehículos para la construcción de sentido y la definición del comportamiento adecuado” (Fontaine 2015, 68).

¹⁵Centrándonos en cómo se dan las transformaciones institucionales, la categoría que nos puede ser útil para entender el cambio en las mismas es el de “institucionalización”, por lo que “la institución representa un orden o un patrón social que ha alcanzado cierto estado o propiedad; la institucionalización indica el proceso para alcanzarlo. (...) una institución es un patrón social que revela un proceso de reproducción particular” (Jepperson 1991, 195). Es decir, que este proceso debe llegar a un culmen como fin último de su consolidación, siguiendo esta lógica, se debe seguir una serie de patrones específicos que permitan lograr este objetivo o meta para entender el grado de institucionalización alcanzado, por lo que, en un sentido de avance progresivo, se puede identificar en un grado más alto o más bajo. De igual manera, estos avances consecuentes pueden ser medidos alrededor de la temporalidad en las que avanzan en mayor o en menor medida de su progreso. Dos factores deben ser tomados en cuenta para ello, el primero es las capacidades que la institución haya conseguido para consolidar un esquema significativo para los actores, es decir, que se haya consolidado a través de un proceso para poder observar que sus decisiones son vinculantes, un segundo aspecto es que la institución haya alcanzado un nivel similar a sus pares dentro de la consolidación de un Estado (Jepperson 1991). Así mismo, siguiendo la lógica de institucionalización, podemos plantear tres fases para dicho proceso; 1) Fase de pre-institucionalización, misma que consiste básicamente en una problematización organizativa que la institución va

concreción de intervención del Estado dentro de espacios de la sociedad. En este sentido la acción pública también se apalanca de las políticas del Estado de Bienestar para realizar acciones concretas en espacios conflictivos en los que el poder gubernamental decide intervenir, ya sea para menguar desigualdades o repartir recursos, justamente la visión que planteamos está orientada a la

1.3.3 Estrategias para la acción pública: Problemas públicos y Nueva gestión Pública

La comprensión de la acción pública nos apalanca para la comprensión de la dinámica estatal alrededor del sistema penitenciario, sin embargo, esto no agota en su totalidad la explicación de varios fenómenos alrededor del mismo, es por ello que planteamos dos vertientes que nos complementan la propuesta anterior como estrategias de acción y como marco comprensivo de la acción pública, en este caso los instrumentos como el NMGP de 2013. Es por ello que planteamos dos estrategias de acometida, la primera para entender su apareamiento y la segunda para comprender los mecanismos que se crearon para su aplicación y solución del problema público.

Definir un problema como público resulta difícil, dado que las condiciones para lograr delimitar sus dimensiones o composición y cuando se convierte en un problema de carácter general, no es tan evidente. Hilgartner y Bosk (1988) señalan que deben existir ciertas condiciones en el proceso de definición colectiva, este puede transcurrir en diferentes ámbitos sociales o arenas, las cuales, por ejemplo, pueden ser; los medios de comunicación, dependencias del Estado, la sociedad civil, entre otros. De estos ámbitos nacen las problemáticas, del vasto mercado de problemas sociales, solo unos cuantos logran llegar a constituirse como problemas públicos.

Para que algo sea considerado un problema público, no solo es necesaria la racionalidad en la deducción del objeto mismo, sino que estos son construcciones sociales y no solo simples eventos (Hathazy 2019) es decir que, este debe ser designado, diagnosticado y promovido dentro de la arena pública donde, se debe consolidar frente a la gama diversa que se puede

a resolver, por lo que sustenta la necesidad de un arreglo institucional que apalanque la necesidad de su aparición dentro de la estructura Estatal. Consecuentemente la 2) fase de semi-Institucionalización; se expresa cuando ha pasado la fase de pre-institucionalización, logrando el apoyo de los agentes que la impulsaron, además solventando los rechazos de los agentes opuestos al nuevo arreglo institucional y sobre todo, demostrando la capacidad de la misma para responder a la problemática por la que en principio fue impulsada y 3) habitualización en la cual la institución ya puede generar respuestas específicas a problemas identificados y afrontarlos. En el caso del sistema penitenciario nacional, estas fases pueden verse a lo largo de su consolidación a través del paso histórico de su proceso evolutivo como tal, acotada alrededor de los diferentes proyectos estatales que la acompañan (Tolbert y Zuckerx 1996)

presentar en la sociedad. Para que un problema se convierta en un ámbito público, es necesaria la publicidad del mismo por los “dueños del problema” (Gustfield 2014).

Los dueños del problema, pueden ser un conjunto de actores de diversa índole presentes en la sociedad, de ellos, también pueden ser parte los actores estatales o las instituciones que lo conforman, es por ello que, cuando se apropian de la problemática social, la publicitan y la construyen como un objeto en el que el Estado debe tener una participación para su resolución. El definir un problema público requiere de un proceso más complejo que solo la descripción del mismo, sino comprenderlo tanto como construcción social, identificación de actores y agenda que permite la puesta del problema en la agenda pública (Treviño Cantú 2011). Es decir que el proceso radica en la identificación, descripción, diagnóstico y publicitación del problema para que este sea respondido por el Estado en su conjunto, Por tanto “We define a social problem as a putative condition or situation that is labeled a problem in the arenas of public discourse and action” (Hilgartner & Bosk 1988, 55)¹⁶.

Para la construcción de un problema público es necesaria la estabilización del procedimiento, por lo que, es necesaria la aportación de ciertos actores, que contribuyan a la validación de los argumentos de las partes en la discusión de un problema. El proceso de validación requiere que intervengan en el proceso, funcionarios, expertos y técnicos, que coloquen las categorías de comprensión de la disyuntiva y permitan entender además de aclarar la controversia. Este proceso también se lo puede entender como la institucionalización de las arenas públicas, el cual se constituye cuando los actores colectivos y sus discursos, compaginan con los organismos administrativos y poderes públicos (Cefaï 1996).

Para ser definidos como problemas del orden público, es necesario que este sea reconocido como un interés general. Por tanto, los problemas públicos deben contar con tres ejes principales, el primero la construcción social del mismo, segundo, ser reconocidos como de interés público y en última instancia una intervención del Estado. Es por ello que, para comprender el apareamiento del modelo de gestión penitenciaria de 2013, es necesario tener en cuenta tres cosas: 1) desde dónde nace la iniciativa de intervención de los Centros de Rehabilitación Social, 2) cómo se construyó el problema público y a través de cuales actores este tomo relevancia dentro del plan gubernamental, además de las estrategias de los actores

¹⁶ Traducción propia: “Definimos un problema social como una supuesta condición o situación que se etiqueta como un problema en las arenas del discurso y la acción pública”.

para consolidarlo como problema en la arena pública y por último 3) cuales fueron los mecanismos de intervención en el problema que llevaron a construir el NMG de 2013. La Nueva gestión Pública es una herramienta que nos puede servir para entender las estrategias de intervención dentro del espectro del manejo del sistema penitenciario como parte sustancial de su concreción en la reforma general que se dio en 2013. La propuesta de reestructuración de los centros a partir de construir un instrumento unificado que rija, uniforme y norme a las cárceles en el país también puede complementar en un primero momento, entendiéndola como una cruzada moral. Esta última es definida como;

El prototipo de creador de normas- aunque no única variante, como ya veremos- es el cruzado reformista. Al cruzado reformista le interesan los contenidos de las normas. Las reglas existentes no lo satisfacen pues existe un mal que lo perturba profundamente. Siente que nada estará bien en el mundo hasta que haya normas que corrijan ese mal. Opera desde una ética absoluta: lo que ve es malo, total y absolutamente malo, sin matices, y cualquier medio que se emplee para eliminarlo está justificado. El cruzado es ferviente y recto, y las más de las veces se sienten moralmente superior. Resulta apropiado pensar en los 7 reformistas como cruzados porque es típico que crean que su misión es sagrada (Becker 2009, 167).

Los constantes cambios en la estructura normativa del Estado y sobre todo en la construcción de modelos de gestión es una de los principales baluartes dentro de la administración de la RC. En este sentido, la cruzada reformista nos permite comprender el apareamiento específico de un instrumento que, se encargaría de normar los aspectos generales de la administración penitenciaria. Es la necesidad del Estado en su nueva estructura, conseguir incorporarse a todos los espacios de la vida social. Esto incluye además a los centros de rehabilitación y conjunto a esta lógica de modernización estatal, las estructuras regionales apoyaron dicha contienda como actores no estatales que forman parte de la cruzada moral por lo que;

La consecuencia más obvia de una cruzada exitosa es la creación de un nuevo conjunto de normas. Concomitantemente, solemos ver que se establece también un nuevo conjunto de agencias y funcionarios para su aplicación. A veces, por supuesto, las encargadas de administrar la nueva norma son agencias que ya existían, pero por lo general se crea un grupo nuevo de agentes de aplicación (Becker 2009, 175).

De forma complementaria, la propuesta de la Nueva Gestión Pública, es un marco de referencia factible que nos permita comprender los instrumentos que se crearon a través de la cruzada moral propuesta con anterioridad. La NGP es un concepto amplio que abarca una serie de estrategias de diferente orden que aparecen alrededor de los proyectos

modernizadores de la gestión y el manejo público, sin embargo, para motivos de síntesis, podemos agruparlos en dos corrientes. La primera es la que se denomina neoempresarial, esta tiene como objetivo principal el mejoramiento de la función pública bajo las llamadas tres Es; economía, eficiencia y eficacia, este instrumento, se planteó como parte de los organismos internacionales por mejorar a la función pública a la cual consideraban ineficiente y debía tomar estándares del sector privado para su funcionamiento (López 2003), es decir qué;

El énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial tiene su justificación central en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. En efecto, la mayor parte de las tecnologías sugeridas aparecen como respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado, y obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, la obtención de resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia, en tanto criterios que empresarios y gerentes deben constantemente promover y desarrollar para asegurar la adaptación de sus organizaciones a los entornos cada vez más competitivos(López 2003, 13).

Mientras tanto, la corriente neo-pública, pese a que tiene un abordaje menor tanto en propuestas empíricas como académicamente, si puede ser observada como parte fundamental y con sus características específicas. Entre ellas la repolitización, racionalización y el control de la externalización (privatización) de los servicios públicos y sobre todo, aboga por la ética en la gestión pública y la participación de la ciudadanía, en resumidas cuentas, podemos definirla de la siguiente manera;

- El refuerzo del concepto de ciudadanía, para que permita la expresión activa de las opiniones. Se considera que el concepto de ciudadanía debe servir para, mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la Administración pública.
- La propuesta de reforzar los valores hacia el aspecto público de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.
- El reconocimiento de nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- El situar como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o del procedimiento y el tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones.
- Actuar con principios y valores, como la universalidad y la igualdad, en los servicios públicos contrapuestos a los de economicismo y gestión.

- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos (Ramíó y Salvador 2005,30-31).

En este punto, nos proponemos entender cuál fue el camino dentro de estas vertientes por el cual se optó para la reforma del sistema penitenciario, a partir de sus características de implementación, para con ello entender las lógicas administrativas y estrategias que pueden aparecer para la gran reforma institucional que supuso el nuevo modelo de gestión penitenciaria y sus ramificaciones subsecuentes.

1.4 Diseño metodológico

Las cárceles, prisiones o centros de rehabilitación, nombres que han ido tomando estos lugares de encierro a lo largo de la historia del país son uno de los elementos más complejos al momento de estudiarlos. Existen diferentes perspectivas que se pueden aplicar a estos lugares, como se ha observado con anterioridad, van en diferentes vertientes de investigación. El proceso que emprendemos gira más en torno a la modificación institucional, a como se va construyendo la acción pública y las estrategias de acción que un Estado utiliza para enfrentar una problemática en específico, es decir que se pretende realizar en el presente trabajo analiza las políticas carcelarias y el sistema penitenciario construido en el contexto del gobierno de la revolución ciudadana comprendido en un periodo de tiempo de 2007 a 2014, mismos que se pueden observar los diferentes procesos por los cuales el sistema de rehabilitación social tuvo serias modificaciones.

La investigación se centró en la recolección de información primaria y secundaria, primando siempre las fuentes de carácter primario que nos pudieran ayudar de mejor manera a comprender que modificaciones fueron dándose y como se fue modificando el concepto y la mutación del sistema penitenciario nacional, además de las acciones concretas en el mismo. En relación a la información secundaria, existe una vasta bibliografía de diversos ámbitos tanto nacionales como internacionales que abordan el problema de las prisiones, en este sentido, realizamos una exploración inicial que nos permitió observar los vacíos en la literatura desde ahí proponer un tema que contenga la mayor originalidad posible. El método de selección de los textos radicaba principalmente en observar la temática que abordaba y que aportes informativos nos proporcionaba de dilema planteado.

Dadas las condiciones en las que el sistema se encuentra, las dificultades para la obtención de la información fueron variadas y serán expuestas en sus respectivos apartados. Cabe señalar un factor importante al momento de utilizar el término “sistema penitenciario”, pues, esta es una estructura compuesta no solo por una institución rectora, sino también por una red

compleja de centros de rehabilitación que tienen su propia lógica y dinámicas internas, por lo que, cuando nos referimos a reformas del sistema penitenciario, nos centramos fundamentalmente en las acciones que se fueron tomando para la administración de los Centros de Rehabilitación Social, todo esto visto desde el seguimiento a las acciones del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, la cual es la encargada del desarrollo administrativo y gestión pública del sistema penitenciario nacional.

Para ello, hemos desarrollado una estrategia de obtención de información primaria que se centró en tres aspectos, entrevistas, documentos oficiales y prensa. En primer lugar, las fuentes más importantes y que dieron pie a posteriores descubrimientos alrededor de documentos fueron las entrevistas. Estas supusieron una movilidad importante de recursos de carácter social, pues, si bien hemos realizado con anterioridad una investigación que aborda en específico uno de los documentos expuestos en la presente investigación, esto no supone que las condiciones fueran favorables para el acceso a los funcionarios. Parte importante de la recolección de información fue contactar a expertos o académicos que habían trabajado la temática con anterioridad, dado que esto nos permitió observar de forma más clara algunos aspectos históricos, documentos y sobre todo un trazado cronológico de actores y sucesos que dieron pie a formar una temporalidad plausible para el desarrollo del proceso, además de ser fuente principal de los aspectos del sistema penitenciario previo y durante el gobierno de la Revolución ciudadana.

Una de las estrategias que se optó fue el uso de contactos que han participado como funcionarios de diferentes instituciones del Gobierno de Rafael Correa, en principio poniendo énfasis en personas cercanas que aportaron con información o contactos directos con los implicados, de igual manera, el acercamiento a los funcionarios y posterior llegar a dar con varios ministros, así también, intentamos no centrar nuestros esfuerzos en los altos mandos directivos, como Ministros, debido a la complejidad que representa escalar hasta ese punto. Por ello, bajamos las expectativas a funcionarios de larga data dentro del sistema penitenciario pero que fueran más accesibles para la recolección de información. Cabe señalar que el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos es una institución extinta dentro del aparataje estatal, sin embargo, muchos de los funcionarios de bajo rango, aún permanecen dentro del actual Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). Por lo que nuestra principal estrategia fue generar una serie de conexiones a partir de un primer contacto con un funcionario de bajo rango, mismo que nos fue proporcionando contactos que también participaron de la reforma al

sistema de forma directa o indirecta (es decir, que cumplían un rol secundario, ya sea técnicos de menor nivel o secretarios). Esta red de relaciones fue compleja de consolidar dadas las condiciones actuales de violencia alrededor del sistema penitenciario, por lo que muchas de las entrevistas fueron negadas o simplemente no se concretaban¹⁷. Estas entrevistas fueron de carácter general, es decir, aportaron información que fue dando pie a pistas que nos permitieron periodizar y posterior buscar diferentes informantes que nos ayudaran en la tarea. Justamente, dada la previa experiencia que se tenía sobre el tema, pudimos acceder al siguiente escalón en los escalafones de la jerarquía institucional, estas entrevistas no llevaron hacia los nombres de quienes había participado de la comisión de la reforma penitenciaria. Dos cuestiones a resaltar en este punto, la primera, es que uno de los contactos se dio durante nuestra visita al Centro de Detención Provisional del Inca, misma en la que se realizó una entrevista que no pudo ser grabada¹⁸ dadas a las condiciones de seguridad del centro¹⁹. Una de las visitas nombró a uno de los miembros de la comisión de la reforma con quien ya habíamos tenido contacto en una previa investigación²⁰.

Los miembros de la reforma penitenciaria fueron nuestro foco de atención por lo que buscarlos era una de las prioridades para entender cuáles fueron los aspectos fundamentales que se dieron para la construcción del Modelo de Gestión Penitenciaria. Este grupo de doce personas fue uno de los objetivos principales a los que se les colocó especial relevancia dentro del proceso escalonado de selección de entrevistas, dada su participación, experiencia y conocimientos. La red de contactos construida, nos permitió acceder a funcionarios de alto rango, como ministros²¹ y sus respectivos funcionarios de confianza²². Estas entrevistas permitieron periodizar de forma mucho más concreta las acciones, políticas y reformas al

¹⁷ A modo de anécdota, varias de las entrevistas a funcionarios de bajo nivel fueron producto del azar, justamente en una reunión de jubilados del MJDHC que se realizaba al momento de solicitar documentación al SNAI me permitió acceder a entrevistas y primeros contactos con personas que había trabajado varios años dentro de la Dirección Nacional de Rehabilitación y posterior MJDHC. Fue justamente ahí cuando producto de la curiosidad se me aportó información de sus cargos y concreción de obtención de información.

¹⁸ La entrevista duro alrededor de dos horas, en la cual un funcionario de la institución nos entregaba información de diversa índole, todo mientras varios internos ingresaban y salían de la oficina en la que nos encontrábamos.

¹⁹ Al día siguiente de nuestra visita, el contacto que nos consiguió el pase para el ingreso nos informó que se dio un hecho de violencia, por lo que fue complejo obtener documentación de nuestro ingreso del día.

²⁰ Víctor Jácome era el encargado de la rehabilitación social como director, justamente fue uno de los principales informantes en nuestra previa investigación, sin embargo, había sido trasladado de cargo, por lo que resultaba complejo dar con la pista del mismo para realizar una nueva entrevista, por azares del destino, una de las visitas dijo su nombre por lo que obtuvimos su contacto a través de esa persona.

²¹ Pese a que llegamos a intercambiar mensajes con 2 ministros importantes del periodo, debido a la situación actual de las prisiones, los funcionarios se negaron a darnos entrevistas.

²² Uno de ellos es la Doctora Ximena Costales, a la cual, he de admitir no fue contactada por nuestra parte, sino, todo lo contrario, fue durante una presentación pública que la Doctora nos otorgó su contacto y posterior entrevista

sistema que se fueron efectuando a lo largo del periodo estudiado, además de aportar información relevante sobre el manejo, enfoque y perspectivas que se tuvieron al momento de realizar las reformas generales del sistema de rehabilitación social.

La segunda parte de nuestra propuesta investigativa, buscó encontrar documentos que respaldaran la gestión y modificaciones al sistema, existieron ventajas y desventajas dentro del proceso para conseguir los documentos. Uno de los inconvenientes principales dentro del proceso de obtención de documentos oficiales fue, en un principio la desaparición del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Una de las grandes limitantes al momento de conseguir insumos para el apalancamiento de la investigación. Sin embargo, varios documentos fueron pudieron ser recuperados a partir de los funcionarios del sistema penitenciario con los que obtuvimos contacto, así también un barrido importante de documentos que aún se encuentran disponibles en internet yacieron base importante para el desarrollo de la misma. En tanto a la selección de documentos nos enfocamos en tres aspectos; 1) documentos de publicaciones por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, estos escritos son publicaciones oficiales de los instrumentos, algunas socializadas entre los funcionarios, digitales o físicas. Estos tienen dos tendencias, de corte académicas en donde se recopilan trabajos como papers investigativos o instrumentos de gestión administrativa e informes de gestión. Estos últimos se les colocó mayor esfuerzo en su obtención, dadas las condiciones en las que se encuentra la actual institución rectora del sistema penitenciario. Nuestros entrevistados quienes nos proveyeron gran parte de la documentación de manera digital y física (aunque en menor medida). Estos documentos se utilizaron de dos formas, la primera, para realizar una periodización que guie el orden específico de la tesis en una forma cronológica para mejorar el aspecto narrativo y por otro lado, observar los instrumentos de acción que se utilizaron para el sistema de rehabilitación social, estos se componen de censos, documentos estadísticos, informes de gestión e instrumentos de aplicación. Estos últimos nos permitieron hacer un análisis de los instrumentos de gestión desde las perspectivas teóricas previamente planteadas.

Otra fuente de información fue la Biblioteca de la Asamblea Nacional, en específico las actas de mesas legislativas, es ahí justamente que realizamos una revisión de 300 documentos de entre 5 a 12 páginas, esto con el objetivo de observar cómo se fue construyendo al sistema penitenciario como un problema público en el ámbito legislativo, además de ver los actores y promotores, pero sobre todo observar la evaluación que se realizaba del mismo.

Como último insumo, realizamos una revisión de prensa, nos centramos principalmente en los medios más grandes y buscamos cuestiones específicas de declaraciones, acciones o eventos que hayan servido como exposición de los cambios que se fueron haciendo en el sistema penitenciario, siendo más específicos, nos centramos en declaraciones de funcionarios de alto nivel como ministros o el propio presidente, esto para dar cuenta de cómo se construye la narrativa que acompañaba las acciones dentro de este espacio

Capítulo 2. Regímenes carcelarios y visión penitenciaria en Ecuador: Tres modelos de administración

El Estado en sus diferentes configuraciones representa uno de los factores fundamentales dentro del marco normativo y de sentido en el cual realiza intervenciones en espacios específicos de la sociedad, entender el devenir de las diferentes configuraciones estatales nos permite observar las líneas guía del sistema penitenciario nacional. Realizamos un proceso de rastreo histórico para dar cuenta de cómo se fue configurando la administración penitenciaria en el país.

Los problemas de la constitución del Estado nacional ecuatoriano no se hicieron esperar al momento de su nacimiento, disputas de poder, problemas económicos y una débil conformación de la violencia legítima fueron estandarte del nacimiento del estado Ecuatoriano, esto se vio expresado en cómo se iba manejando la población penitenciaria del país naciente. Problemas estructurales como la falta de lugares específicos para su manejo fueron solo la punta de una mayor problemática en el nulo sistema penitenciario, situación que fue adoptada como un problema por el presidente García Moreno y que daría una solución construyendo la Penitenciaría Nacional, inaugurando así el nuevo sistema penitenciario nacional, pero que no fue una solución para el problema.

El neoliberalismo como proyecto estatal también presentó varias formas de manejo penitenciario pero que de igual manera manejo más problemas que soluciones, la población penitenciaria tuvo que sobre llevar el abandono estatal construyendo estructuras que suplieran el rol del Estado en materia de administración penitenciaria, consolidando estructuras en la sociedad civil que lucharan y solicitaran atención estatal.

No es hasta la llegada del posneoliberalismo que se conformó una estructura real de acción, a través de la constitución de 2008 y la creación de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que se comienzan a implementar acciones realmente direccionadas al manejo de la población penitenciaria nacional, estos dieron los primeros pasos en torno a la reforma general del sistema, siempre enmarcados en los procesos pos neoliberales que el gobierno de la revolución ciudadana propuso como eje fundamental del accionar público.

El presente capítulo proponemos explorar las diferentes formas en las que el sistema penitenciario fue adquiriendo sus características, varias de las instituciones que fueron precursoras y que formaron parte importante dentro de su institucionalización, es por ello que

hemos decidido iniciar desde un abordaje histórico que nos muestre como este se fue construyendo en paralelo a las prestaciones que el Estado ofrece del mismo.

2.1 Orden y estatalidad: Una visión histórica de la construcción del sistema penitenciario ecuatoriano

La necesidad de entender la composición historia relativamente reciente de cómo se construyó el sistema penitenciario, radica, principalmente en comprender los problemas de su consolidación en el tiempo, además de observar los diferentes matices compositivos alrededor del mismo, entender cuáles fueron los dilemas a los que se tuvo que enfrentar y sobre todo tener una visión de cómo las diferentes estructuras gubernamentales y estatales que afrontaron la problemática de las prisiones y del sistema penitenciario nacional.

2.1.1 Principios del Estado ecuatoriano y apareamiento del sistema penitenciario

Las construcciones de los Estados latinoamericanos han tenido diferentes vertientes de investigación, se puede utilizar como principal elemento de comprensión de este periodo la propuesta desarrollada por Oscar Oszlak mismo que estructuró un modelo analítico que permite comprender la consolidación de la estatalidad y la formación de Estado nacional. Desde una perspectiva histórica, el autor señala puntos importantes para la centralización. Justamente su modelo se concentra en la construcción estatal de los países en sus etapas pos-independentistas, por lo que este es un marco plausible para comprender el desarrollo del Estado y posterior ligarlo al modelo penitenciario emergente.

La formación del Estado para el autor es una causa que construye la sociedad, este es un proceso escalonado que estructura la organización de la vida social, sin embargo, este orden no es simplemente la amalgama de elementos, sino que corresponde a los conflictos y dilemas que surgen en el proceso de construcción social y desarrollo histórico. En este proceso de construcción social, el Estado es una formación que a su vez concede una instancia política, es decir que “En un sentido ideal-abstracto concibo al Estado como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política” (Oszlak 1978, 117).

Por tanto, la materialidad del Estado se puede verificar a partir del desarrollo del conjunto de atributos que definen a la estatalidad. El autor determina cuatro elementos que suponen la adquisición por parte del Estado en formación, los cuales son:

(1) capacidad de externalizar su poder, obteniendo reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales; (2) capacidad de institucionalizar su autoridad, imponiendo una estructura de relaciones de poder que garantice su monopolio sobre los medios organizados de coerción; (3) capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferenciado de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil, con cierto grado de profesionalización de sus funcionarios y cierta medida de control centralizado sobre sus variadas actividades; y (4) capacidad de internalizar una identidad colectiva, mediante la emisión de símbolos que refuerzan sentimientos de pertenencia y solidaridad social y permiten, en consecuencia, el control ideológico como mecanismo de dominación (Oszlak 1982, 532).

El “orden” tuvo distintas implicaciones en los proyectos nacionales, entre ellos la exclusión de cualquier elemento que pudieran obstaculizar el proyecto político, sin embargo la propuesta central del autor lo define como “la instauración del ‘orden’, además de producir una profunda reconstrucción de la sociedad, significa dar vida real a un Estado nacional cuya existencia, hasta entonces, no se evidencia más allá de un texto constitucional” (Oszlak 1982, 536).

Dos elementos que nos permiten entender este aspecto fundamental de la propuesta es lo que buscamos rescatar alrededor de la construcción del sistema penitenciario nacional. En principio, como lo señala el autor, la instauración de un orden, es un aspecto fundamental dentro de la constitución de un Estado nacional y a su vez uno de los factores relevantes es la construcción de instituciones de coerción que manejen el monopolio de la violencia legítima, en el caso que nos competen las cárceles.

Partiendo de los inicios de la República y acompañado de los problemas económicos que supuso la independencia y las guerras, el presupuesto general para la consolidación del Estado sumado a la poca industrialización²³ que dificultó la obtención de recursos para edificar el proyecto, lo cual entorpeció con profundidad la construcción de instituciones de coerción y dominio de la violencia legítima en el país. Este no fue el único problema que tuvo que pasar la trastabillada consolidación del Estado, parte también de los conflictos fueron; las disputas en torno a la organización del Estado, estuvieron contendidos por familias de la Sierra, y la Costa. Por lo que el primer gobierno del Ecuador encabezado por Juan José Flores, enfrentó

²³ En el caso de la Sierra centro, apenas existían algunos rasgos de industrialización de carácter limitado como molinos a los alrededores de Quito, aserraderos y manufacturas destinadas específicamente al comercio textil destinados al consumo nacional y de exportación (Saint-Geours 1994)

varios breves con otros caudillos de la época, en especial con los levantamientos de Luis Urdaneta y disputándose el poder con otros políticos como Vicente Rocafuerte (Paz y Miño 2004). En este sentido podemos observar que hubo un proceso tenue de consolidación del control y de la fundación de instituciones dadas las conflictividades propias de la concreción del Estado ecuatoriano.

Como es de suponerse, las cárceles también adolecieron de una proyección clara en su constitución en estos primeros años de la República. De forma improvisada, se fueron dando espacios para el manejo de la población que había violado las leyes en el país, los pocos o nulos recursos que llegaban a los improvisados lugares a los que se les asignó el rol de “cárcel” dan cuenta de la precaria atención al sistema penal nacional. Situación que se mantuvo de forma similar durante aproximadamente treinta años de la vida republicana (Larco 2011). Así lo señalan los documentos de la época;

Las rentas estaban consumidas de antemano: que los impuestos no bastan para atender a nuestras necesidades y obligaciones: que es vicioso el sistema tributario: que la deuda es considerable: que la bancarrota asomaba ya su horrendo aspecto: que la hacienda era un caos... los recursos... no habiéndose aumentado desde que estas provincias se constituyeron en estado independiente; habiéndose acrecentado los gastos, y disminuyendo las entradas, por una consecuencia inevitable de transformación política ... Si a esto se agrega que el Ecuador ha sufrido en su misma cuna guerras, oscilaciones y motines militares que han devorado en pocos días las rentas de muchos meses (García del Río 1833,1)

Por lo que ya en los tiempos de la Gran Colombia se decretó la creación de “presidios” en las capitales de provincia, disposición que, al parecer no fue llevada a cabo debido a que el propio Juan José Flores, volvió a decretarlo en 1833 y posteriormente, reiteró la necesidad de realizar cárceles en el país decretándolo nuevamente en 1843 (Larco 2011). Con lo que podemos observar que en la gran arena de problemas que se pudieron presentar durante la consolidación del Estado ecuatoriano, el tema penitenciario fue completamente secundario, al punto de necesitar insistir en los propios decretos que el presidente emitía.

Dadas las condiciones de las primeras cárceles de la república, en el periodo de 1830 y 1860, los presidios eran prácticamente calabozos que se usaban de sitios para el encierro, la ciudad de Quito nos puede dar una muestra. Se usaron reclusorios ya establecidos dentro de la ciudad como casas de recogimiento, por ejemplo Santa Marta, casa fundada para la reclusión de mujeres y que al finalizar el siglo XVIII se mantuvo como cárcel correccional femenina, situación que se mantuvo hasta entrado el siglo XX (Larco 2011)

Los primeros indicios de la necesidad fuerte de una consolidación un sistema penitenciario nacional, llegaron hasta la Presidencia de la Republica de Vicente Rocafuerte²⁴, mismo que ya había plasmado sus impresiones de su recorrido sobre las cárceles de Europa y Estados Unidos en su Ensayo sobre el Nuevo Sistema de Cárceles²⁵. El enfoque que presentaba Rocafuerte en dicho manuscrito, mostraba de forma concreta una novedosa contemplación de la administración de justicia y sobre todo del manejo del sistema penitenciario, a la luz del liberalismo, señalando que:

Ese periodo de encierro y de angustias es muy propio para domar sus pasiones, doblegar la inflexibilidad de su carácter, facilitar su conversión. El castigo tiene por principal objeto la enmienda del preso, a quien se le debe proporcionar los medios de conseguirla: ¿y cuáles son estos medios? La conversación de su salud, la salubridad del aire que respira, la limpieza de su habitación, el trabajo productivo, la instrucción religiosa, el silencio, la reflexión, el orden en todo canto haga, lo que regulariza sus acciones, y le predispone a una completa mudanza de costumbres. Estos son los verdaderos principios de moral que dicta la religión cristiana, y sobre los cuales se apoyan el manejo y buena dirección de las cárceles modernas (Rocafuerte 1914, 6).

En este sentido, Rocafuerte da señas claras de las modificaciones sustanciales para la modernización del sistema penitenciario nacional, poniendo énfasis en la necesidad de una planeación para reformatoria de la conducta del preso y en especial a las condiciones que el Estado debe brindar para que se pueda ejercer un correcto redireccionamiento de las conductas.

La construcción del sistema penitenciario, fue un elemento precario de la concreción estatal de Ecuador, la improvisación de lugares para la reclusión de personas, fue el estandarte durante larga data. No fue hasta la llegada de Gabriel García Moreno (1857) como Presidente del Consejo de Quito, que señaló la necesidad de reformar el deplorable sistema de cárceles de la ciudad. García Moreno plantea la necesidad de realizar una reforma al sistema presidios quiteños a fin de poder mejorarlo lo más pronto posible (Larco 2011). Un ejemplo de la precaria situación de las cárceles en el país la podemos observar en los primeros movimientos que García Moreno realizó en relación a las prisiones, específicamente las de mujeres de lo que se conoció como “la casa chica” prisión que fue encargada a las Hermanas de la caridad. Por lo que:

²⁴ Rocafuerte se desempeñaba como comerciante y era una persona ilustrada de la ciudad de Guayaquil, ejerció la presidencia del Ecuador entre los años 1835 y 1839

²⁵ Publicado en 1830

A pesar de que se intentaba separar el hospital y la prisión, esto no se daba realmente, pues se utilizaba a las prisioneras en el servicio de la casa de salud, sobre todo para lavar ropa. Debido a que el edificio estaba en ruinas, en 1878 el Director de Cárceles comunicó al Concejo que era urgente repararlo, ‘a lo que tienen derecho las presas que también trabajan en beneficio del público lavando la ropa de los enfermos del Hospital y arreglando colchones y almohadas de ese establecimiento’. De esa manera, se mantenía la infraestructura de la cárcel y se alimentaba a las presas a cambio de su servicio (Goetschel 2019, 122).

La importancia que se colocó a las cárceles durante este periodo se ven reflejadas principalmente en los cambios en la estructura de los presidios y la necesidad de construcción y centralización del sistema penitenciario, sobre todo en la forma en las que las personas eran detenidas, dado que “durante la segunda administración del presidente Gabriel García Moreno, rigió desde 1872 un nuevo²⁶ Código Penal y de Enjuiciamiento Criminal” (Goetschel 2019, 66).

Gabriel García Moreno, en su intención de reformar las prisiones del país, acompañado de su fuerte influencia en el congreso de la época, decreta se edifique la Penitenciaría Nacional en el año de 1867 (Espinosa 1988). El panóptico de la ciudad de Quito fue construido con la asesoría del afamado arquitecto Thomas Reed²⁷. Este se ubicó en la ladera del Pichincha en la zona occidental de la ciudad de Quito, el edificio contó en sus inicios con 290 celdas, además de una capilla, enfermería y baños, además de un sistema de cañerías (Saldarriaga Roa, Alfonso Ortiz, y Pinzón Rivera 2005). Cabe señalar que, como se ha precisado con anterioridad que las prisiones distaban mucho de las condiciones en las que la Penitenciaría Nacional implementaba dentro de su funcionamiento por lo que la incorporación de dichos elementos era algo completamente nuevo en el sistema penitenciario nacional emergente.

²⁶ El primer Código Penal que se expidió en el país fue, justamente impulsado por Vicente Rocafuerte

²⁷ Arquitecto famoso por haber construido varios edificios a en países como Venezuela, Colombia y Ecuador entre los años de 1843 y 1878, suscribe un contrato con el gobierno de Gabriel García Moreno en el cual se señala como clausula “**Primero** Reed se compromete a ejecutar la obra del Panóptico, conforme a los planos presentados con todas las obras de albañilería, cantería, carpintería, obra de hierro, pintura y postura de vidrios; mas no se compromete a dar ninguna especie de muebles, como son los útiles de los baños, de la cocina, camas de las celdas, &&” (Saldarriaga Roa, Alberto Alfonso Ortiz, y José Pinzón 2005,191). Reed es reconocido por realizar diferentes edificaciones en países. Entre sus obras más famosas se encuentran los panópticos construidos en Bogotá y Quito respectivamente.

Foto 2. 1 Antigua Penitenciaría Nacional (Panóptico de Quito / Penal García Moreno)



Fuente: Los Ladrillos de Quito (2017)

El sistema panóptico que se buscó implementar fue un parte aguas dentro del sistema, este era un lugar destinado específicamente para personas detenidas. Imitando el sistema desarrollado por Jeremy Bentham²⁸, la estructura tiene como médula una torre central, la cual está destinada a observar el aislamiento celular, el cual permite prestar atención a cada uno de los prisioneros desde ella. En el caso de la penitenciaría nacional esta se denominó “la bomba”.

Aunque estos cambios estructurales eran grandes saltos en torno a lo que se tenía en la época en relación a las prisiones, el principal objetivo además de la edificación de corte francés era, también, adoptar el dominio del poder coercitivo por parte del Estado en la rectoría de las instituciones de castigo este, preminentemente religioso dadas las convicciones de García Moreno de orden moral y escolar. Sin embargo, a diferencia del sistema desarrollado en Estados Unidos, Francia e Inglaterra, en Ecuador no se impulsó un sistema centrado en

²⁸ Foucault señaló que a finales del siglo XVIII la arquitectura tomaría un rol fundamental dentro de los problemas de la salud, del urbanismo y de la delincuencia. Por lo que de ahí radica la importancia del arte de la construcción como un símbolo de la manifestación del poder, la fuerza y la divinidad. Es por ello que las figuras de Bentham tienen tanta importancia, pues si bien, el panóptico como estructura es posterior al autor, es quien lo nombra y le da una funcionalidad clara. Pues su importancia se muestra dado que “todos los grandes proyectos de remozamiento de las prisiones (que dicho sea de paso aparecen un poco más tarde, en la primera mitad del siglo XR), retornaban al mismo tema, pero ahora refiriéndose casi siempre a Bentham. Casi no existían textos ni proyectos acerca de las prisiones en los que no se encontrase el “invento” de Bentham, es decir, el “panóptico”” (Foucault 1979, 10).

políticas laborales para los prisioneros, dado que, en los países antes mencionados, los sistemas rutinarios de trabajo destinados para los prisioneros estaban ligados a actividades relacionadas con la industria²⁹ (Álvarez Uría y Varela 2009). Notoriamente esto no era posible dado que el país permaneció en una base agrícola por lo que el componente de corte laboral no estuvo presente dentro de sistema carcelario impulsado por el mandatario (Larco 2011).

García Moreno implementó algunas formas de administración de la nueva prisión que se convertiría en una de sus obras más sonadas a lo largo de la historia. Con algunos rasgos modernos en su planteamiento del manejo de la Penitenciaría Nacional, realizó una serie de cambios para llevar las riendas del recinto, principalmente, se generó una burocracia que de sentido a la administración de la cárcel de la ciudad de Quito. Un ejemplo claro de ello es la designación de funciones para un Director, las cuales, básicamente consistían en supervisar las actividades y ocupaciones de los presos, además de disponer del tiempo de los mismos (Larco 2011).

La Penitenciaría Nacional representó uno de los avances sustanciales dentro de la construcción del sistema penitenciario nacional, presentado innovaciones en las cuales ya se consolidaba una estructura estatal notoria, aspectos como leyes, reglamentos, jerarquías y presupuestos representaron un cambio importante de lo que existía alrededor del país en el tema penitenciario por ejemplo: “un director para la cárcel de hombres, un inspector de la cárcel de mujeres con un presupuesto 600 S/. Anuales del Tesoro Público” (García Moreno en Larco 2011, 37). Además de estas consideraciones, García Moreno decretó una estructura de administración de las cárceles, nombrando así el puesto de alcaldes de las prisiones, los cuales

²⁹ Durante su periodo dentro de Estados Unidos, específicamente Nueva York Gustave De Beaumont y analista social Alexis De Tocqueville se disponían a la investigación del sistema penitenciario estadounidense, buscando un modelo que pudiera ser mucho más factible, justamente estos sistemas estaban conformados profundamente por relaciones de producción en los cuales las personas se integraban a un sistema de trabajo cuasi esclavista, es por ello que durante sus 9 meses de investigación Tocqueville desarrolló su máxima obra sobre la democracia en América. Así para el autor las prisiones requerían de un incesante cambio de significado en su composición pues “En La democracia en América Tocqueville realiza algunas puntualizaciones que ilustran bien las funciones que, en su opinión, puede tener la reclusión penitenciaria. En las aristocracias, escribe, los hombres gozan a menudo de una grandeza y fuerza propias. Cuando no están de acuerdo con la mayoría de sus semejantes, se encierran en sí mismos, se sostienen y se consuelan en su soledad. No sucede lo mismo en los pueblos democráticos. En efecto, el favor público parece allí tan necesario como el aire que se respira, y puede decirse que estar en desacuerdo con la masa equivale a dejar de vivir. La masa no necesita las leyes para someter a quien no piensa como ella; le basta con su desaprobación. El aislamiento y la impotencia de los disidentes no tarda en abrumarlos y desespeararlos. La cárcel es la reduplicación de ese aislamiento y esa impotencia, es la prueba palpable de la victoria de las mayorías, del triunfo de la democracia. La prisión es un sistema punitivo que permite restablecer, frente a la agresión del delincuente, la primacía de los principios democráticos. Tocqueville ve pues en ella a la vez un instrumento de defensa social, una instancia de disuasión del delito y un restablecimiento del consenso” (Álvarez Uría y Varela 2009, 139)

estaban encargados de la constante vigilancia de las mismas. Acompañado de esto, se crea el puesto de Alguacil mayor, quien entre sus funciones tiene a su cargo visitar y constatar el orden dentro de los lugares de reclusión de la ciudad.

Cabe hacer un señalamiento importante en torno a esta obra, pues, si la misma, a diferencia de las cárceles europeas, no formaba parte del sistema productivo industrial de donde bebía para su construcción y funcionamiento, su rol en el planteamiento del gobierno de García Moreno fue otro, la función principal de la Penitenciaría Nacional fue solventar la necesidad de construcción de más prisiones a lo largo del país. Así, la misma acogía a personas que estaban sentenciadas a delitos mayores y menores como lo señalaba el Código de 1872. Por lo que su funcionalidad, radica en la consolidación de una centralidad propia del proyecto político garciano³⁰. El propósito incluyó la intención de reformar los valores de la sociedad ecuatoriana por lo que la cárcel fue construida en torno a esa proyección (Goetschel 1996). La cárcel que en un futuro representó uno de los grandes avances en materia de construcción del sistema penitenciario nacional, dio pie a la administración penitenciaria nacional, es decir que el génesis de lo que se puede considerar una centralización del poder coercitivo del Estado, además de inicio del sistema penitenciario como tal, está, principalmente dado por el apareamiento de dicha estructura, la cual fue el eje central del sistema.

El liberalismo también tuvo su propio proyecto alrededor del mejoramiento y la construcción de un sistema penitenciario. Justamente este sentaría las bases de la problemática del sistema nacional, mostrando las carencias del rumbo y la falta de mecanismos de rehabilitación para los presos, proponiendo hasta la inclusión de los presos en el trabajo, elemento que se había discutido con anterioridad en sistema penitenciario europeos (Larco 2011).

Entrados en el siglo XX la historia de las prisiones en el país toma un rumbo a partir de 1912 cuando el sistema penitenciario nacional entra en un proceso de revisión completo, de la mano de Carlos Freile Zaldumbide presidente interino de Ecuador³¹ quien encargó a su Ministro de lo Interior (cuyas competencias radicaban principalmente en el manejo de la policía y las obras públicas) realizara un informe detallado de la situación de las prisiones en el país.

³⁰ Goetschel señala las afectaciones del proyecto de García Moreno en torno a la vulneración que las mujeres llegaron a vivir en dicha época. La administración penitenciaria hacia ellas se planteó en relación a los preceptos de lo que se conoce como “el buen pastor”. Es así que las mujeres tuvieron que sobrellevar vejaciones en lo que se consideraba una conducta “pecaminosa”. Las mujeres fueron manejadas de una forma diferente más orientada en corregir sus conductas por medio de un régimen disciplinario conventual (Goetschel 1999).

³¹ Fue presidente encargado del Ecuador en tres ocasiones diferentes, además de alcalde de Quito.

Es así que, por medio de comisarios de provincia, intendentes de policía, consejos municipales y los gobernadores, tanto de la zona Costa como Sierra, se prepararon informes, los cuales, principalmente arrojaban la responsabilidad sobre sus predecesores “alfaristas” a quienes se les atribuía la precariedad del sistema, edificaciones y administración. El resultado del balance realizado por el Ministro de lo Interior daba cuenta de una serie de problemas, principalmente centrados en “las pocas y malas cárceles” que existían en el país, aduciendo, principalmente, que esto era un problema para la seguridad y permitía la impunidad del crimen. Aunque las ideas liberales, abogaban por un proceso de progreso y modernización del sistema carcelario del país, durante este periodo no hubo modificaciones o avances significativos en torno al poder punitivo del Estado.

La mayor parte de las prisiones del país se encontraban en la zona de la Sierra centro del país, principalmente en las franjas dedicadas a la hacienda y ganadería, las cuales tomarían fuerza durante ese periodo hasta aproximadamente 1920. El liberalismo de la época hizo como suyo el discurso del problema de las cárceles y su correcta administración, colocando especial énfasis en una reforma de las cárceles y el enfoque de la correcta “rehabilitación social”, dado que las mismas debían no solo servir de castigo, sino también corregir la conducta de sus ocupantes y sobre todo la formación de ciudadanos buenos para el país.

Siguiendo esta línea, por colocar un ejemplo, en Portoviejo se pensó en impulsar el trabajo de los habitantes penitenciarios, fomentando la labor de estos, sobre todo en torno a la producción de sombreros de paja toquilla. El discurso detrás de este sistema se centraba principalmente en su carácter modernizador, aduciendo que es a través de este sistema que el detenido podría moralizarse y no se le complicaría el retorno a la vida cotidiana luego del cumplimiento de su condena (Larco 2011, 130).

Entre 1917 y 1924 varias capitales de provincia carecían de cárceles, en sustitución de ellas, existían calabozos en algunos cantones o parroquias. Su utilidad era encerrar a ciertos contraventores, infractores o deudores sancionados por medio de lo que en ese momento se conocía como el Código de Policía. Básicamente, fungían como prisiones preventivas (en términos más contemporáneos) para quienes esperaban sentencia por crímenes de mayor envergadura y esperaban su traslado a la Penitenciaría Nacional de Quito.

La estructura carcelaria del país en ese momento, se compuso principalmente de los sótanos de las municipalidades, lugares pequeños, húmedos e insalubres en los cuales se colocaba a los detenidos. Tal era el problema que las autoridades se referían a la situación en los términos siguientes:

Establecimientos que con ese nombre existen en la provincia, responde, siquiera aproximadamente, a la concepción moderna de cárcel, pues todos son locales inverosímiles, carentes de higiene y seguridad, en los que no se observa ni la sombra de un mediocre régimen penitenciario (Larco 2011, 131).

La responsabilidad de la situación precaria de las prisiones fue atribuida principalmente a los municipios, los cuales, por ley, debían administrar el sistema carcelario público. En torno a esto, los Consejos Municipales tenían plenas competencias en torno al manejo penitenciario del país durante el siglo XIX, lo que denotaba que la centralización del poder estatal no se encontraba plenamente establecido en autoridades de manejo específico de cuestiones como el sistema penitenciario.

En 1906, Eloy Alfaro fue el principal impulsor del papel de los municipios en la administración penitenciaria, principalmente otorgándoles la potestad de recaudar presupuesto a partir de las multas de aguardiente, esto para la manutención de las cárceles del país.

Mediante decreto también se definían entre sus competencias la alimentación, reparación y sobre todo la seguridad y el castigo de los detenidos, todo esto para la prevención de posibles fugas de dichos lugares. Es así como esta ley se mantendría durante el periodo liberal, es decir desde 1906 hasta 1924. Más allá de apoyar el financiamiento de las cárceles, esto hizo que se mantuviera los escasos de presupuesto para el sostenimiento de los lugares de detención en el país y profundizando los conflictos políticos entre el gobierno central y los municipios, dadas las condiciones precarias en las que se mantuvieron las cárceles (Argüello 1991).

Esto era resultado de la poca capacidad del Estado de poder recaudar los recursos suficientes por concepto de multas para poder satisfacer de forma eficiente a al sistema penitenciario de la época. Para los municipios, la administración de las prisiones no era un tema principal, principalmente porque las prioridades de los municipios estaban mucho más enfocadas en la construcción de obras mucho más visibles y de mayor valor político. Por lo que la desatención de la cárcel por parte de las autoridades, desvirtuaba toda la intencionalidad de modificación de la conducta y solo la configuraba en un lugar de castigo. Parte también de la ambigüedad de la administración de las cárceles se expresaba en el interior de las mismas, dado que se daba un enorme vacío de poder en razón de quienes eran las autoridades competentes encargadas de la administración, pues no existía claridad en torno a la autoridad, existiendo disputa entre la Corte Superior y los delegados municipales. Estos dilemas fueron mucho más claros en torno a las cárceles de Quito y Guayaquil, en donde se llegó a plantear la completa independencia de la administración de los precintos y sobre de la administración municipal.

A partir del surgimiento de la Dirección Nacional de Prisiones en 1970 como parte del Ministerio de Gobierno y Cárceles, la administración penitenciaria, la cual era competencia de los municipios hasta el momento, pasó a esta función del Estado, dado que se planteaba que obstaculizaban la modernización y tecnificación del sistema penitenciario. Sin embargo, por colocar un ejemplo; en el caso de la construcción de la penitenciaria Modelo de la ciudad de Guayaquil construida en 1976 se realizó tomando la forma de peine doble, estructura que data del siglo XIX y que ya para esos años resultaba ser obsoleta para el manejo de la población penitenciaria que habitaría dicho centro (Vega Uquillas, González Miño, & Rivadeneira 1987). Es por ello que podemos observar que existe un complejo proceso en la consolidación del sistema penitenciario del país.

Para inicios de 1980, las prisiones en el país comenzaron a adoptar distintas formas, en específico la de casas adaptadas para albergar a la población penitenciaria. Estas eran de materiales rústicos y supremamente improvisados. Así también se construyeron centros llamados para fines de reclusión, aproximadamente se edificaron catorce lugares para solventar los problemas de la criminalidad en el país (Larco 2011).

Para los años 80, el país ya comenzaba a diagnosticar los problemas que se volvieron parte común del sistema penitenciario en Ecuador. La falta de políticas públicas que giren en torno a la rehabilitación social, el hacinamiento de la población penitenciaria y sobre todo el problema de la infraestructura inadecuada y precaria. Esto, sumado a los problemas de administración de los centros, como falta de políticas de trabajo y educación para los ppls, la nula preparación de los guardias de las prisiones y sobre todo el fracaso en los sistemas de clasificación de peligrosidad dentro de los centros, lo que agravó la violencia al interior de las prisiones nacionales.

2.1.2 El problema penitenciario en el Neoliberalismo ecuatoriano: Reforma estructural, Política antidrogas y organismos internacionales

Damos un salto dentro de la línea temporal para explorar como se continuó con la administración penitenciaria en el país. Los problemas dentro del manejo penitenciario de las cárceles durante el llamado “periodo neoliberal” tuvieron serias afectaciones al sistema de rehabilitación social del país. En este periodo comprendido desde 1992 hasta 2006 se tuvo un manejo tenue y atropellado de las cárceles, en este sentido tuvieron como punto focal el problema del tráfico de drogas en el país, eje central que marcó la marcha de las acciones alrededor del sistema penitenciario. Sobre el neoliberalismo en la región, podemos acotar

cuestiones que nos pueden servir de base para la comprensión de al menos, gran parte del periodo del manejo penitenciario anterior al gobierno de la Revolución Ciudadana.

Académico

Investigaciones³² alrededor de la variable del neoliberalismo y su relación con el aumento de la población penitenciaria han señalado una correlación dentro la aplicación de las políticas de reducción de gastos sociales, justamente esta es una de las premisas que las cárceles de la miseria, la célebre obra que narra y explica en principio los problemas del avance del neoliberalismo como conjunto de políticas que generan el aumento exponencial de la población penitenciaria y que prontamente cataloga como “el castigo a la pobreza”(Wacquant 2019). Una de las críticas que se le realiza al autor es que el neoliberalismo no resulta un estudio complejo del sistema en general en el trabajo de Wacquant, dado que no realiza un análisis institucional del sistema penitenciario en su obra y de sus efectos, no muestra una vinculación real del fenómeno, sin embargo, varias obras complementarias han determinado una aparente relación causal en la que se maneja el Estado y como se da un aumento en el campo penitenciario en los países que se aplica el ‘neoliberalismo’. Al no existir un análisis institucional en su obra, se estaría pasando de un discurso macro (el neoliberalismo como un algo internacional) a uno micro (los múltiples ejemplos y datos que Wacquant aporta) sin nada que realmente vincule una cosa con la otra en este sentido;

El neoliberalismo no es recortar el Estado del Bienestar o desregularizar el mercado, sino que es un conjunto de políticas (de ahí la importancia de la multidimensionalidad) que se apoyan en una forma determinada de entender el funcionamiento de las personas y de la sociedad en las cuales el Estado tiene, o ha de tener, un papel determinado: asegurar el funcionamiento “eficiente” del mercado, promover la participación de las personas en éste y castigar a quienes no participan (y, por consiguiente, introducen “ineficiencia” en el funcionamiento de la sociedad)(Gonzales Sánchez, 2015a, 11).

³² En torno a las investigaciones señaladas, existe un grupo de ellas que plantean la relación entre el gasto social que se realiza en los Estados y la relación directa con la tasa de encarcelamiento, justamente en países europeos, en los años 90’ “para 18 países de la OCDE, entre los que se incluye España, la correlación entre el porcentaje del PIB gastado en protección social y la tasa de encarcelamiento era de -0,565. Lappi-Seppälä encontró para varios países europeos, en 2000, una correlación negativa de 0,71. Es decir, que cuanto más se gasta en políticas sociales, menos presos se tienen. Con relación a la desigualdad de ingresos, medida con el índice GINI, la correlación era de 0,60 en 2004. Los países que tenían mayor desigualdad económica, entre ellos España, tenían mayor número de personas encerradas. Por el contrario, y como ya se vio, la relación entre delincuencia y número de presos, además de ser débil, dista mucho de ser predecible, habida cuenta de que el signo de la relación (positiva-negativa) no es constante ni entre los países ni dentro de un propio país” (González Sánchez 2015,166-167)

En este sentido, el caso ecuatoriano toma relevancia el estudio sobre el manejo de las prisiones durante esos años, dada la complejidad de la administración estatal en relación a los sectores estratégicos sociales y más aún el tema de la rehabilitación social.

La doctrina de una modernización de corte neoliberal, tomó fuerza en el país durante los 1982 hasta 2006³³. Para ello, se implementaron una serie de medidas que buscaban mejorar los indicadores económicos y con ello, conseguir mayor crecimiento y estabilidad. Para ello, “En el ámbito de la política social se profundizó la reducción del papel del Estado mediante políticas de descentralización, privatización, focalización de servicios sociales y fuerte restricción de la inversión fiscal” (Minteguiaga 2019, 137).

El periodo de ajustes estructurales que no lograron su concreción en los años ochenta, fue asumido por el gobierno de Sixto Duran Ballén y Alberto Dahik³⁴, Estos últimos se encargaron de efectuar los principales cambios pactados en las cartas de intención del FMI, que consistían, principalmente en “la apertura comercial, la disminución del tamaño del Estado, los intentos de privatización, la desregulación y la flexibilización financiera fueron los principales ejes de reforma desde 1992” (Muñoz 2006, 105).

Esta serie de medidas indudablemente tuvieron efectos en cómo se administraron las prisiones debido a que estas sufrieron parte de la desatención del Estado en materia de rehabilitación social, así también los cambios se dieron principalmente desde el aspecto legal, pues las modificaciones que se realizaron al mismo, fueron especialmente en torno al combate contra las drogas. Si bien la lucha contra las drogas es posterior al inicio del ajuste neoliberal del país³⁵, tuvo serias repercusiones en países de la región, en específico en Ecuador. Las reformas legales tuvieron un gran impulso para su ejecución con el presidente Ronald Reagan en el año de 1982 quien colocó como problema central del país el tema de la “lucha contra las drogas” declarándolo un problema de seguridad nacional para los Estados Unidos. A partir de

³³ Como en distintos países de la región, principalmente Chile, la cual sirvió como experimento para la aplicación de recetas, se basan principalmente en el modelo de desregularización y la poca o nula presencia del Estado como fuente principal de regulación social (Klein 2010).

³⁴ Economista de claro corte neoliberal, saldría del gobierno luego de un escándalo por “gastos reservados” mismo por el cual recibió una sentencia de peculado que lo mantuvo durante varios años en el exilio hasta recibir una amnistía por parte del presidente Rafael Correa.

³⁵ Minteguiaga (2019) Señala que existen dos procesos de aplicación del sistema neoliberal en el país, el primero más laxo denominado los prolegómenos del neoliberalismo y sus primeros avances comprendido desde los años 1970-1980, en el cual “esta primera fase del neoliberalismo se evidencia una particularidad que va a acompañar a todo este ciclo reformista, y es que la aplicación del conjunto de políticas neoliberales estará atada al devenir de las luchas intestinas de las alianzas socioeconómicas dominantes”(135). Y otra etapa mucho más profunda del neoliberalismo comprendida entre los años 1990-2006, esta de igual manera con sus particularidades específicas en las cuales se aplicó con mayor fuerza una serie de reformas estructurales, pero que también aportaron al aumento de la organización social en el país.

esto se generó toda una estructura institucional de carácter internacional en torno al control de las drogas en los países, especialmente latinoamericanos. Las políticas no discriminaron el papel de los países en el sistema de producción de alcaloides³⁶. Para ello, el encargado de administrar los recursos y políticas en contra del narcotráfico en Latinoamérica, fue el Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, el cual delineó algunos objetivos en torno al tratamiento del problema de las drogas en la región, los cuales son:

1) reducir los cultivos de hoja de coca, opio y marihuana, particularmente cuando están destinados a Estados Unidos, limitar la producción e importación de otras drogas ilegales, precursores químicos y cualquier sustancia controlada, 2) usar anualmente la "certificación de narcóticos" y otros mecanismos para incrementar la cooperación política exterior para apoyar la agenda antinarcóticos norteamericana, 3) colaborar con gobiernos y organizaciones internacionales para desmantelar organizaciones narcotraficantes (...) construir alianzas multilaterales y desarrollar capacidades institucionales para combatir todos los aspectos de la producción, tráfico y abuso de drogas ilícitas, 4) apoyar la protección de las fronteras de Estados Unidos de la importación de drogas ilegales, 5) Recopilar, analizar y difundir inteligencia relacionada con la producción de drogas ilegales, organizaciones traficantes y la disponibilidad y abuso de drogas. Y en su página web declara como principios: 1) la reducción de la entrada ilegal de drogas en Estados Unidos; y 2) minimizar el impacto del crimen internacional en los Estados Unidos y sus ciudadanos (Núñez 2005, 38-39).

De estos puntos cabe resaltar la importancia que Estados Unidos coloca en su agenda la cooperación y participación dentro de los países para la erradicación de las drogas. Esto en el caso ecuatoriano se tradujo en una serie de leyes que impactaron de forma sustancial al sistema de rehabilitación social. Varios aspectos marcaron la participación del Ecuador en la política antidroga dictada por Estados Unidos, principalmente en puntos estratégicos. El primero fue la militarización; la cual implicó la inversión de capital en los países latinoamericanos para la priorizarla lucha contra las drogas. Un segundo elemento fue la criminalización: esta se definió en dos ejes, el primero fue en reformar la institución policial y la segunda en una reforma legal (Núñez 2005) por lo que la acción estatal se orientó principalmente en el endurecimiento de penas y aumento en la criminalización del consumo de sustancias estupefacientes.

³⁶ Pese a las diferencias marcadas de los países en la participación del sistema de producción de alcaloides de los países latinoamericanos, como producción en el caso de Colombia, cultivo como el caso de Bolivia o tránsito como el caso ecuatoriano, las políticas antidrogas de Estados Unidos no variaron de ninguna forma y se aplicaron de forma unilateral sin observar los detalles señalados (Núñez 2005).

La principal ley que tuvo especial impacto dentro del sistema de rehabilitación social del país fue la llamada “ley 108”. Esta ley es señalada como uno de los puntos fundamentales dentro de la problemática de los Centros de Rehabilitación Social del país, en concreto a las agresivas modificaciones al sistema de detenciones en torno al narcotráfico en el país. Dado que penalizaba fuertemente cualquier tipo de tenencia de estupefacientes, acompañado de esto se hizo una reforma al Código de Procedimiento Penal que aumentó la capacidad punitiva y acusatoria del Estado, por medio de la figura de detención en firme por tiempo indeterminado para las personas que hayan sido puestas a orden de la autoridad competente por delitos en contra de la salud pública (Paladines 2016b).

Las cárceles del país vieron como la población penitenciaria y, sobre todo la propia política antidrogas adoptada por Ecuador, colocaba como objetivo primordial a la cuantificación de la disputa contra las drogas, es decir que el número de personas que hayan sido detenidas, los kilos que se hayan incautado, son tomados en cuenta como indicadores del funcionamiento de las políticas y de los esfuerzos por los países para combatir este fenómeno (Pontón Cevallos & Torres 2009). En este sentido, los esfuerzos por realizar acciones dentro del sistema se concentraron de forma específica en moldear la legislación en torno al problema de la droga, específicamente centrada en un tema de seguridad y obviado la salud pública.

2.1.3 Radiografía del sistema penitenciario ecuatoriano previo a la llegada de la Revolución Ciudadana

Los problemas en sistema de rehabilitación social en Latinoamérica han estado marcados por varios factores que son comunes, claramente, estos problemas se resaltan de mayor manera cuando se combinan con políticas de austeridad y un Estado reducido como el que plantea el neoliberalismo como método de la administración pública. En este sentido podemos observar que el fenómeno de la problemática carcelaria es resultado de varios factores, uno de ellos es la desigualdad estructural en los países;

El componente que exhibe más dramáticamente lo que ocurre es, sin duda, el de las cárceles, antros de criminalidad, violencia y muchísimas muertes, todo lo cual ocurre en el mismo corazón de la justicia. Sería seguramente innecesario explicar en este foro de personas que trabajan en la justicia penal y en las prisiones que la situación es grave, con sus ingredientes de aceleradísimo aumento de presos y presas, con la consiguiente reducción del espacio y la sobrepoblación, con la aparición en algunos países desde hace ya muchos años y en otros desde más recientemente de un nuevo perfil de un sector de la población presa ligada al narcotráfico y a la comisión de delitos de criminalidad transnacional organizada, y con el deterioro de la relación numérica personas presas por persona funcionaria, todo lo cual origina

sucesos de violencia y de comisión de delitos al interior de las prisiones, que ocurren en el corazón mismo de la justicia penal (Carranza 2015, 14)

Ligando esto, pudimos observar que en materia de administración penitenciaria, el tema de justicia penal es un factor relevante, pues esta realizar distorsiones y dificulta el manejo del sistema. En torno a ello, se puede identificar una serie de problemas que han sido canon en la región y sobre todo, para el caso específico de Ecuador. Cabe señalar los principales aspectos a tomar en cuenta para el funcionamiento de un sistema penitenciario: 1) Espacio físico, estas comprenden tanto, terrenos, instalaciones y edificios adecuados, además de destinados específicamente para dicha actividad, 2) Personal penitenciario, seleccionado, capacitado y con una carrera estructurada que brinde estabilidad en el ámbito de trabajo que se le otorga³⁷. Este elemento resulta de especial relevancia en torno al manejo del sistema penitenciario dado que si existe falta de autoridad, puede producir o inducir a una anarquía que se puede llenar con liderazgos emergentes y por tanto grupos de autodefensa dentro de las prisiones³⁸, el punto al que le queremos dar énfasis, justamente es a la consolidación de una autoridad penitenciaria en el país.

La estructura penitenciaria en el país, como hemos venido recapitulando ha sido uno de los aspectos más conflictivos al momento de observar el funcionamiento dentro de la acción del Estado, los primeros pasos para una concreción de una autoridad central del sistema de rehabilitación social aparecen en la aplicación del decreto 10-53 de 1970, mismo que finiquitó el sistema penitenciario filantrópico que se apalancaba de la beneficencia, mismo que recibía el nombre de Patronato de Cárceles, Penitenciarias y Colonias Agrícolas Penales que tuvo

³⁷ Este es un factor fundamental, dado que en años posteriores se colocó especial relevancia a esta práctica (Capítulo 3) es importante acotar que los funcionarios si tenían una capacitación precaria que tuvo también su reestructuración en 2013. Los guías penitenciarios son relevantes dentro del sistema dado que son un eslabón entre las autoridades y los internos de la organización dado que estos tienen y pueden dar acceso a los mismos a beneficios que permitan acceder a cuestiones externas a la institución (Goffman 2008) La corrupción del sistema penitenciario ecuatoriano fue sistemáticamente documentada tanto por los académicos como por los periodistas del país, dando cuenta que esta se funda principalmente en una institución llamada el “refile” que consiste básicamente en la relación que tienen los funcionarios con los internos, claramente marcada por el hacinamiento y la sobrepoblación de los centros. Debido al crecimiento exponencial de las personas privadas de la libertad, el control que el Estado podía ejercer dentro de los centros fue nulo, por lo que una de las opciones que se tomaron como parte de la administración fue negociar con la población penitenciaria los mecanismos de resolución de los conflictos y mantener la seguridad de los mismos. Esta relación entre los funcionarios y los internos, no se basa, como lo señaló Goffman en su célebre obra “internados” en castigos o recompensas que son accesos o negaciones de los servicios de lo que el autor llama “institución total”. Más bien, en el caso ecuatoriano, las relaciones están centradas en un conjunto de prácticas informales, aceptadas y reconocidas por las partes las cuales facilitan el manejo y la gestión de las instituciones penales del país.

³⁸ Elemento que resulta importante a tomar en cuenta para comprender la situación de Ecuador en 2020 hasta 2022, dadas las masacres carcelarias que se han perpetrado en varios Centros de Rehabilitación Social.

lugar en 1964³⁹. En sustitución de dicha institución de Patronato de cárceles, se colocó a la Dirección Nacional de Prisiones, misma que era dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Cárceles, los recursos, claramente eran reflejo de la diferencia entre el ente discursivo y la realidad, dado que estos saldrían del 5% del valor de los cheques protestados o de la creación de un timbre de regeneración penitenciaria, es decir, que no se planteó como parte fundamental del presupuesto general que esta cartera recibiera los instrumentos pertinentes para su ejecución.

En 1978 que cambia su denominación a la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, esto fue acompañado de una construcción del Código de Ejecución de Penas en el año 1970, mismo que se promulgaría de forma oficial en 1982, escoltado de esto se dio una estructura administrativa, la cual eral el Consejo Nacional de Rehabilitación Social, que agregaba varias de las carteras del Estado para manejar la política penitenciaria, el primer gran cambio fue la modificación de la denominación de cárceles por Centros de Rehabilitación Social (Arguello 1992). Pese a toda la estructura que apareció durante este periodo. Adicional a estos cambios en materia institucional de la administración penitenciaria⁴⁰, en el año de 1980, se empiezan a usar conceptos como rehabilitación y tratamiento, sin embargo, estos cambios discursivos y de nombre, no alcanzaron a la realidad de los Centros de Rehabilitación.

Entre 2004 y 2005 el boletín estadístico de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social señalaba la existencia de alrededor de 35 cárceles en el país, de los cuales 18 se encontraban dentro de las 21 provincias que conformaban el Ecuador. La distribución de los mismos se encontraba de la siguiente forma; 15 de los centros se localizaban en cinco provincias de la región costa, 18 en diez provincias de la Sierra y 2 en la región Oriente. De los cuales, solo cinco eran destinados para mujeres, ocho para varones y 19 de ellos eran mixtos y 3 de detención provisional (Núñez 2005). En este sentido, las prisiones nacionales no contaban con las condiciones para su real funcionamiento, uno de los centros más grandes del país y que

³⁹ Para 1959 se comienza una serie de compilación de Leyes penales en el país, que estableció Patronatos de Cárceles y Trabajos Reglamentarios, los patronatos se creaban en cada distrito para una organización segmentada y dispersa de la administración penitenciaria basada puramente en la filantropía (Mogrovejo Romero, Riofrío Mendoza, y Suárez Beltrán 2011)

⁴⁰ Ya en 1957 se comenzaron a ver cuestiones importantes en materia penitenciaria en el país, en principio se propuso un anteproyecto de ley del congreso Penal y Penitenciario que proponía la reforma del sistema de rehabilitación social en el país. Este se enfocaba en el trabajo y la educación para el manejo del sistema de rehabilitación, el segundo gran intento de reforma al sistema se da justamente en 1971 que buscaba resucitar el proyecto de 1957 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos, 2014)

fue el eje principal del sistema, el Ex Penal García Moreno, no contaba con la capacidad de albergar a la población penitenciaria, pues sufría de serios problemas estructurales:

El hacinamiento de dicha cárcel llegó a tal situación que, por ejemplo, en la celda 15 del pabellón B, vivían más de 15 internos. Se trataba de personas que no contaban con condiciones económicas para “comprar” una celda. Mientras que en la celda 34 vivía una sola persona, que convirtió dicha habitáculo en el “supermercado” del pabellón. En el cual se expedía toda clase de víveres. El hacinamiento llegó a situaciones extremas a tal punto que tres servicios sanitarios eran usados por más de 100 personas 132 (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos 2014, 132).

Las condiciones justamente concuerdan con los problemas estructurales que se habían señalado con anterioridad, la falta de una infraestructura adecuada, acrecentaba los problemas de violencia dentro de los centros, acompañado de una notoria menoscabo de recursos y políticas públicas que fueran reformatorias para las personas recluidas dentro de los Centros de Rehabilitación Social. Justamente la sobrepoblación carcelaria, entendida como: “la relación numérica entre la capacidad de una prisión o de un sistema penitenciario y el número de personas alojadas en él, que resulta de la fórmula: número de personas alojadas/número de cupos disponibles x 100” (Carranza 2014, 33) fue uno de los problemas fundamentales dentro del sistema de rehabilitación social ecuatoriano durante el periodo denominado neoliberal. Del mismo modo la composición de la población penitenciaria entraba en el rango de edad de la población que ocupaba las cárceles del país hasta el año de 2005 era de 73,82% entre los 18 y 39 años de edad, población en capacidad de trabajo y principalmente joven. Según la investigación realizada por parte de FLACSO sede Ecuador, la edad promedio de las personas que ocupaban el sistema de rehabilitación social del país se encontraban entre los 31 y 45 años de edad⁴¹ (Gallardo y Núñez 2006). Siguiendo esta línea, el nivel educativo de las personas que ocupaban los Centros de Rehabilitación Social del país, para 2005 rondaban alrededor de 42,68% de instrucción primaria; en tanto a la educación secundaria, esta llegó al 42,23% mientras que en torno a la educación superior esta llegaba apenas al 7,88% y quienes no contaban con ningún tipo de educación llegaba al 7,10%. Es por ello, que podemos observar que los porcentajes en torno a la instrucción primaria y secundaria son similares, al igual que el nivel superior con quienes no poseen educación alguna (Pontón y Torres 2009).

⁴¹ Además, se señala que existía un porcentaje de entre 3% y 6% de personas de la tercera edad, las cuales debían cumplir su sentencia en arresto domiciliario, sin embargo, las condiciones para que esto ocurra no se daban.

En relación a esta composición podemos observar cual fue el proceso de hacinamiento que se fue dando tanto en la región como en Ecuador

Tabla 2. 2 Tasa Penitenciaria por 100.000 habitantes (1992-2011)

País	Año																			
	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
Arg	63	64	68	74	97	96	99	106	118	126	141	157	163	164	152	149	152	163		
Bol						79	85	101	109	96					80	86	85			107
Bra	74	80	81	107		119		131	133	132	133	169	182	193	211	219	226	238	247	253
Col	92	96	97	98	120	129	128	139	157	170	157	178	199	207	179	174	188	158	169	193
C R	104	105	109	121	133	160	162	169	168	183	187	190	196	196	191	186	189	191	211	238
Chi	154	153	148	153	161	170	179	203	215	216	221	228	226	228	259	290	318	312	320	311
Ecu	74	81	81	85	95	81	79	70	65	63	69	77	87	91	107	128	118	112	114	107
El S	101	103	109	124	138	157	136	112	130	158	177	180	188	186	184	226	258	283	315	322
Gua					62			75			101	101	96	87	84	83	88	71	78	84
Hon	110	113	139	160	166	153	160	178			183			170	159	148	148	149	152	154
Méx	101	104	97	101	108	116	127	142	152	163	170	177	185	196	200	200	202	208	203	203
Nic	78	78	91	98	111	106	132	143	128	124	131	112	116	117	111	121	120	103	111	134
Pan	176	215	221	229	269	282	292	294	293	320	341	361	360	359	356	342	275	298	347	378
Par					70	75	74	78	67	74	85	92	107	109	105	99	100	96	96	109
Per	77	80	83	88	96	100	105	108	108	104	104	108	116	123	136	149	153			172
R D	145	135	151	161	129	140	165	168				189	150	143	148	164	166	202	211	212
Uru	96	99	100	99	101	106	120	122	129	148	170	203	215	213	198	212	231	246	258	267
Ven					101	112	106	97	85	104	104	103	98	76	96					149

Fuente: Carranza (2012).

Nota: La tabla está construida con datos del sistema penitenciario latinoamericano entre 1992 y 2011

Como se muestra en el cuadro anterior, el país ha permanecido casi durante dos décadas con cifras altas de población penitenciaria, referente a diferentes factores que complican el avance del sistema de rehabilitación social, en este sentido, es importante resaltar que el factor de las drogas tiene un papel importante dentro de la composición de los Centros de Rehabilitación Social en el país giraba en relación a los quebrantamientos de la población penitenciaria, estos se distribuían principalmente en delitos contra la propiedad que ocupaban el 36,4%, seguidos de los delitos con respecto a sustancias estupefacientes y tráfico de drogas ocupando un 33,5%. Continuados de los delitos en contra de las personas con un 15% estos datos corresponden a la población penitenciaria de varones. En el caso de las mujeres, la mayoría de los delitos por los que eran encarceladas rondaban en relación a sustancias estupefacientes, micro tráfico (las llamadas mulas del narcotráfico) por lo que ocupaban un 77% de la población mientras que los delitos contra la propiedad solo un 11% y los delitos contra las personas apenas un 6,4% (DNRS 2005).

Tabla 2.3 Composición de Género de la Población Penitenciaria (2005-2008)

País	Año 2005*					Año 2008				
	Hombres		Mujeres		Total	Hombres		Mujeres		Total
	cantidad	%	cantidad	%		cantidad	%	cantidad	%	
Argentina	41.517	95	2.172	5	43.689					
Bolivia	5.991	85	1.021	15	7.012	6.835	88	947	12	7.782
Brasil	351.417	95	20.065	5	371.482	413.334	94	27.192	6	440.526
Colombia	59.386	94	3.727	6	63.113	78.385	89	9.288	11	87.673
Costa Rica	7.816	92	637	8	8.453	8.048	93	562	7	8.610
Chile	39.105	94	2.587	6	41.692	49.362	93	3.885	7	53.247
Ecuador	10.330	90	1.151	10	11.481	14.666	90	1.582	10	16.248
El Salvador	11.641	95	625	5	12.266	17.322	93	1.288	7	18.610
Guatemala	6.516	95	341	5	6.857	7.186	96	333	4	7.519
Honduras	11.188	97	403	3	11.591	10.455	97	354	3	10.809
México	193.466	95	10.220	5	203.686	206.334	95	11.123	5	217.457
Nicaragua	6.001	94	381	6	6.382	6.296	92	515	8	6.811
Panamá	10.788	93	814	7	11.602	8.716	93	608	7	9.324
Paraguay	5.971	95	291	5	6.262	5.678	95	291	5	5.969
Perú	31.098	93	2.380	7	33.478	40.243	93	3.010	7	43.253
R. Dominicana	12.621	97	447	3	13.068	15.473	97	535	3	16.008
Uruguay	6.595	94	447	6	7.042	7.170	93	535	7	7.705
Venezuela	17.811	94	1.236	6	19.047					

Fuente: Carranza, Elías. 2012.

Nota: La tabla está basada en los datos los procesos de acrecentamiento de la población penal en LATAM

La mayoría de la población penitenciaria del país hasta el año 2005 correspondía principalmente a delitos con respecto a al tráfico de drogas, esto claramente a la adopción de políticas penitenciarias enfocadas a la encarcelación de pequeños traficantes. Con estos datos

presentes, podemos también detallar quienes estaban a cargo de la administración penal en el país. Esto acrecentó la problemática de la violencia, el consumo de drogas y el hacinamiento de los diferentes centros de rehabilitación social. La institucionalidad frágil del sistema penitenciario también aportó a que se construyera un sistema paralelo al régimen central que, se supone manejaba al mismo. La estructura del sistema penitenciario estaba conformada por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social (CNRS) esta, se encargaba de definir las políticas del Estado direccionados a la rehabilitación social, además complementada por la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS) la cual era una institución que estaba a cargo del Consejo Nacional y era la máxima autoridad definitoria a la política penitenciaria en el país.

Con la adopción de medidas y políticas en contra del narcotráfico⁴² generaron que las cárceles comenzaran a llenarse de personas, lo que produjo una enorme crisis institucional en relación a dicha institución a esta institución, por lo que el presupuesto que se destinó a estos centros aumentó para poder solventar la crisis, en este sentido;

Que la distribución de los recursos, además de considerar el número de internos/as como el principal factor de asignación, tome en cuenta otros indicadores que estén relacionadas con la situación de la población penitenciaria, con sus necesidades y con las condiciones de los distintos centros de reclusión. Por otro lado, es recomendable establecer presupuestos por centros de detención de acuerdo con un plan operativo anual, así como con la definición de metas y objetivos determinados (Núñez 2006, 6).

Un sistema penitenciario frágil y poco estructurado fue el principal estandarte de la época neoliberal, mismo que sufrió una serie de crisis continuadas que solo acrecentaron el problema de la rehabilitación social en el país, la falta de políticas públicas y gestión ayudó a que estos centros generaran sus propias dinámicas al interior, a raíz del tráfico de drogas. Con este panorama general que se ha podido dar a la situación carcelaria en el país, se propuso dar un giro sustancial al problema de las cárceles y un mejoramiento del sistema de rehabilitación social.

⁴² Detalladas en el apartado anterior

2.2 Los inicios de la centralidad en la autoridad penitenciaria: Creación del Ministerio de Justicia y Derechos humanos y Cultos

La llegada de la Revolución Ciudadana al manejo del Estado marcó una serie de modificaciones importantes de orden estructural en el país, uno de los espacios que tuvo una serie de cambios y reformas fue justamente el sistema penitenciario nacional. El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos representa uno de los cambios en la autoridad penitenciaria e institucionalización de la rehabilitación social en el país. Por lo que en el siguiente apartado nos proponemos observar el proceso de apareamiento de dicha institución en el país, sus primeras acciones concretas dentro de la administración penitenciario y un panorama general de cómo se encontraban los centros de rehabilitación social.

2.2.1 Debates constituyentes en torno a la administración penitenciaria: Problematicación de la importancia de las cárceles en Ecuador

El 26 de noviembre de 2006 Rafael Correa⁴³ llega a la Presidencia de la República, venciendo al empresario guayaquileño Álvaro Noboa. Este acontecimiento fue un parte aguas en torno a una serie de dinámicas de manejo administrativo a lo largo de los últimos años en Ecuador, tanto así que se planteó una serie de modificaciones de aparataje estatal y de conceptos del manejo organizativo del Estado. Pero todo este proyecto político que se mantuvo durante diez años en el país tuvo su génesis en la carta magna que fue la principal oferta de campaña de Correa:

El 15 de enero de 2007, mediante decreto 002, el presidente Correa convocó a una consulta que permitiría la instalación de la Asamblea Constituyente. El electorado ecuatoriano aprobó la consulta con un 82% de aprobación, y eligió luego, a una mayoría de asambleístas de entre los candidatos de Acuerdo País (62% de los escaños) (Celi 2017,46).

El 28 de septiembre el país atravesó su quito proceso democrático de elecciones en apenas dos años de mandato del Gobierno de Correa, el principal objetivo tras la aprobación de la nueva carta magna fue superar a su similar expedida en 1998. Cabe señalar una cuestión importante de la misma; La consolidación de una nueva estructura gubernamental y organización estatal nacional, complementaria a esto también coloca especial énfasis en la

⁴³ El candidato fue una sorpresa para la época, con poca experiencia como Ministro de Economía del Presidente Alfredo Palacio y un movimiento que aglutinaba varias organizaciones de la sociedad civil de izquierda, se alzó con la victoria en el año 2006 frente al veterano de la política Álvaro Noboa.

recuperación del Estado como actor, regulador y redistributivo. Estos elementos fueron completamente importantes al momento de la afirmación de un proyecto político, además de instrumento de debilitamiento de actores, fuerzas y partidos políticos tradicionales (Ávila 2011).

Podemos recoger la concepción de cruzado reformista, que fue el criterio que se planteó como objetivo principal discursivo de la necesidad de generar nuevas normas que rompan con el orden constituido con anterioridad, es decir, la constitución de 2008 era señalada como ese pasado desastroso que había generado toda la problemática de la sociedad, por lo que esta se designó como un amplio cambio para la modernización (Becker 2009), la reforma era necesaria para el proyecto, según el plan político porque le permitía romper con lo que se denominó la “larga noche neoliberal”.

El manejo estratégico de la campaña para la nueva carta magna tuvo un corte antisistema, misma que tuvo fructíferos resultados, pues Alianza País, movimiento de gobierno y neófito en la política ecuatoriana, afianzó su proceso político, una cruzada moral que se consolidó como proyecto de reestructuración estatal (Becker 2009). Un aspecto importante dentro del mismo es las varias dinámicas dentro de la redacción del nuevo cuerpo normativo, principalmente, la participación nuevos actores, como; Agrupaciones, movimientos sociales y demás colectivos de la sociedad civil que formaron parte en los debates en las mesas legislativas para así poder efectivizar sus demandas (Ramírez 2008).

La intervención de las organizaciones sociales dentro de la asamblea constituyente fue muy variada, desde cabildos, gobiernos provinciales, sindicatos y organizaciones LGBTQ. Las demandas y aportación de los movimientos sociales durante el proceso constituyente se multiplicaron, pero a su vez también se fragmentaron, dado que las peticiones que se presentaron en para la carta magna variaron en sus tónicas, peso y problemáticas (Tanto es así que se presentaron pedidos para el manejo del riego y del agua, hasta cuerpos completos para la soberanía alimentaria).

Si bien la colaboración de los movimientos sociales para ejercer presión dentro de los procesos constituyentes no es nuevo, dado que existe presencia de los mismos en la carta magna de 1998⁴⁴ (López & Cubillos 2009). La diferencia sustancial entre la participación de los movimientos sociales en la constitución de 1998 y la de 2008 es fundamentalmente la

⁴⁴ en la cual se realizaron varios avances en materia de derechos

correlación de fuerzas que precedieron la conformación de las mismas. En principio la constitución de 1998 tuvo un importante empuje por ideas, de corte netamente neoliberal, mientras que la de 2008 tuvo como principal eje, el rompimiento con ese orden neoliberal en el país, por lo que la participación de los movimientos sociales y diversos actores tuvo mucho mayor peso dentro del proceso constituyente de 2008 para colocar sus tesis en el nuevo cuerpo legal (Grijalva 2011).

Dentro de esta basta modificación institucional, es necesario observar las interacciones de los actores dentro de espectro de la política, en este caso podemos prestar atención que hubo una variada cantidad de participantes dentro del proceso de modificación en las instituciones y sobre todo en la influencia que tienen, estos actores pueden ser de diversa índole, ya sean; Partidos políticos, movimientos sociales, legislativo y ejecutivo, los cuales influyen entre ellos, el sistema o el entorno (Easton 1982). Debemos tomar en cuenta estos aspectos para comprender el marco interpretativo del cambio institucional tiene dos componentes importantes;

Decisional, que contiene las relaciones que derivan desde el Ejecutivo y desde la constitución como instrumento ordenador sistema político; la ciudadanía o sociedad, en tanta proveedora de legitimidad. Que define una serie de formas de relacionamiento (...) a través de grupos de presión y de acciones individuales (Pérez 2015, 8)

Parte importante de los cambios que se fueron gestando como parte de la adopción de competencias del Ejecutivo en su manejo del sistema penitenciario, fue justamente el que este adoptó durante el proceso constituyente y los diferentes actores que participaron dentro de definir la problemática alrededor del mismo. La estructura organizativa de la Asamblea Nacional Constituyente se conformó alrededor de mesas legislativas, las mismas que aglutinaron varios actores políticos de diferentes tendencias, además de un amplio debate con sectores sociales, organizaciones políticas y además funcionarios de gobierno.

La mesa 8 de Justicia y Lucha contra la Corrupción de la ANC⁴⁵ participó dentro de la construcción de la problemática pública del sistema de rehabilitación social, pues esta fue parte de las competencias que se le asignó a la mesa, específicamente en Juiticiabilidad. Se formó una comisión que se encargó de recabar información en razón de algunos aspectos de la justicia en conjunto con la Fiscal General de la Nación, señalando: “Qué nivel de

⁴⁵ Asamblea Nacional Constituyente

coordinación tiene el Ministerio Público con los Directores de los Centros de Rehabilitación y con la Policía Judicial. El rol del Ministerio Público ante la problemática del Sistema Penitenciario” (Mesa 10 Legislación y Fiscalización 2007, 3). Se buscaba entonces comprender las dinámicas de las autoridades y definir las competencias del órgano rector para la administración y tratamiento de las personas privadas de la libertad.

La mesa 8 se encargó de definir las competencias del sistema de rehabilitación social, la Federación de Empleados Públicos de Rehabilitación Social tuvo una especial participación, debido a ser un gremio fuerte y cuyos aportes eran relevantes para la toma de decisiones. El principal tema y uno de los que mayor fuerza fue la importancia que la constitución de 2008 coloca a las personas privadas de la libertad dándoles la denominación de grupos prioritarios que del Estado⁴⁶, con esto, se hacía especial énfasis en la necesidad de adoptar medidas específicas dentro de este espacio social y justamente mostrando la real relevancia que requería la intervención del mismo.

El capítulo 4 de la constitución realiza serias modificaciones al sistema penitenciario nacional, sentando las bases de la transformación del mismo. Un hecho a resaltar es que se introduce por primera vez un acápite en una constitución del país en torno al régimen penitenciario. Los principios que rigen este sistema se especifican en el artículo 208 y una de las grandes innovaciones que podemos ver como aporte a este es que se retoman temas como la educación y capacitación de la persona privada de la libertad para en un futuro la obtención de trabajo, con el fin de reincorporar al sentenciado a la sociedad (Paladines 2016) Dando un paso al costado de la tradición neoliberal, la carta magna ya empieza a delinear los aspectos sustanciales que se verán reflejados en futuras acciones del Estado sobre este espacio.

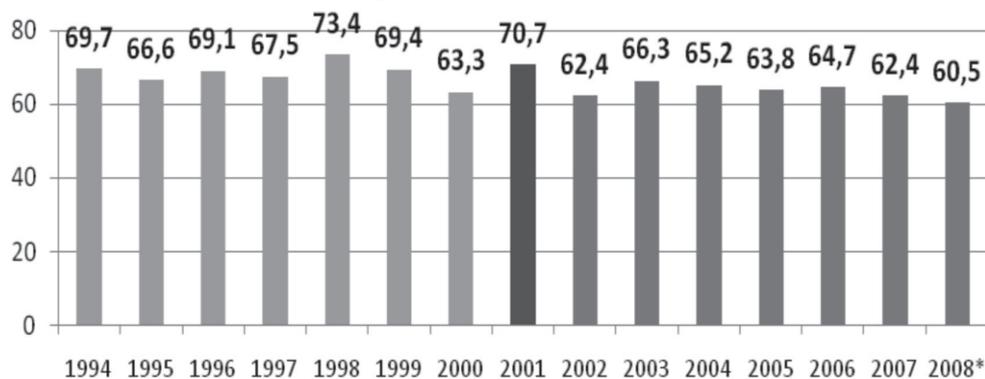
En torno a la administración también se contempla que los centros de detención cuenten con los recursos y las instalaciones adecuadas para atender las necesidades de las personas que se encuentren habitando en los mismos, sobre todo en lo relativo a la salud física y psicológica. La participación del sector privado, únicamente podría ser sin fines de lucro y bajo la estricta vigilancia del Estado. Parte de las acciones que se tomaron en torno al problema

⁴⁶ —Art. 35.- Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad (Constitución de la República del Ecuador 2008).

administrativo de las cárceles fue realizar acciones para solventar el hacinamiento que existía en los Centros de Rehabilitación Social del país. Por lo que, por medio del tribunal constitucional, se suspende la reclusión que se hacía a las personas que hayan cometido delitos en torno a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (ley 108) (Metaal 2009). Con las reformas que se realizaron al Código Penal se buscó menguar a los números de la población penitenciaria del país, complementado a una serie de indultos para personas de delitos comunes. Un gesto controversial es lo que se conoció como la disposición transitoria vigésima octava de la nueva carta magna. Esta determinaba que los jueces debían conceder la libertad a las personas que se encuentren apresados y sin sentencia, además sin perjuicio de continuación de la causa hasta su terminación.

Estas disposiciones y acciones en concreto de la administración del sistema penitenciario y judicial permitieron que el sistema tuviera un relativo alivio al hacinamiento que era una problemática desde hace varias administraciones en el país, el abuso de la prisión preventiva fue otro de los aspectos que se buscó subsanar, dado que en muchos de los casos la persona detenida pasaba tiempos indefinidos en esta condición.

Gráfico 2. 3 Porcentaje de presos sin sentencia en relación al total de internos por año



Fuente: Zalamea León, Diego (2016)

Nota: el gráfico está fuertemente inspirado en los datos sobre la población penitenciaria

El tema de la prisión preventiva en el país fue algo que se debía tomar en cuenta al momento de evaluar la situación de los centros penitenciarios, debido a que los jueces mantenían a la prisión preventiva como en único instrumento que permitía garantizar la continuación de los procesos penales, además de la fianza, instrumento al que solo podían acceder los procesados con capacidades económicas para solventarlas, por lo que quienes no contaban con los recursos, no contaban con posibilidades de conseguir que sus medidas fueran sustituidas.

El tema más problemático en esta situación fue que la ley en materia penal, excluía a las personas detenidas por delitos con relación al narcotráfico de acceder a algún tipo de

beneficio de sustitución de medidas cautelares, estipuladas en el artículo 189 del Código de Procedimiento Penal. Para ello se realizaron reformas constitucionales (art23.-8). Así se decretó que las personas que hayan sido procesadas por delitos en torno al narcotráfico de drogas y cuya prisión haya excedido el año, quedarían sin efecto y bajo la responsabilidad del juez encargado de conocer la causa del procesado. Las transformaciones del sistema penitenciario en los primeros años del gobierno de la Revolución Ciudadana fueron alentadores, sobre todo las variadas reformas constitucionales que dieron un marco legal para modificar de forma pertinente la administración penitenciaria del país.

2.2.2 Nueva autoridad penitenciaria: Creación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

Con el avance del gobierno de la revolución ciudadana en el campo político y su afianzamiento en relación al campo electoral, lo que consecuentemente tuvo como resultado un debilitamiento del sistema de partidos tradicionales, esto, en 2008 y con la nueva carta magna aprobada, se legitimaran las instituciones que el gobierno fue implementando como parte de su reorganización del Estado⁴⁷. La organización y la planificación fue uno de los aspectos que mayor atención puso la literatura especializada en relación a la reorganización del Estado, colocando a este como un factor como un aspecto fundamental para el manejo del nuevo proyecto organizativo emprendido por la Revolución Ciudadana, pues “Dicha

⁴⁷Parte importante fueron los cambios en una serie de instituciones iniciales que comprendieron, en su momento, los aspectos más importantes que el gobierno colocó como eje central de la estructura estatal, en este sentido: “Las primeras reflejan un cambio radical en la forma de entender el rol del Estado en el desarrollo y la economía, y que ponen el acento en sus funciones de planificación, regulación, control y distribución y las segundas orientadas a dotar de mayor eficiencia al Poder Ejecutivo. Entre las primeras destaca la eliminación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) y de la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio (Sodem) que se fusionaron en una reestructurada y fortalecida Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). Ésta, junto con la Secretaría General de la Administración Pública, serán las encargadas de coordinar la gestión del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 del gobierno. La reestructuración ministerial incluyó la creación de seis ministerios coordinadores de mayor nivel jerárquico llamados a articular y coordinar las actividades de los hoy llamados ministerios sectoriales; la creación de seis nuevos ministerios sectoriales, de los cuales dos por escisión de uno antiguo; los cambios de nombre a las carteras de Estado; y la desaparición del Ministerio de Comercio Exterior cuyas funciones pasaron al Ministerio de Relaciones Exteriores. Destaca también la creación de cinco secretarías cuyos titulares tienen rango de Ministros de Estado. Ellas son la Secretaría Nacional Anticorrupción (Creada 16/02/07); Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación (26/02/2007), Secretaría Nacional de Migrante (01/03/2007), Secretaría de Coordinación Institucional (02/05/2007) y la Secretaría General de la Presidencia (18/10/2007). Adicionalmente, destaca la presentación por parte del gobierno del “Plan Ecuador” que potencialmente podría tener un impacto significativo en la relaciones colombo-ecuatorianas y la cooperación externa frente a las secuelas del conflicto colombiano. Ésta ha sido calificada como una propuesta de paz frente al Plan Colombia y consiste en una iniciativa social de desarrollo en la frontera norte en la que se incluye la regularización y atención a los desplazados colombianos. Ello implicaría a la postre la eliminación de la Unidad para el Desarrollo de la Frontera Norte (UDENOR)” (Machado 2008, 195-196).

orientación parece apuntar, en la agenda interna, hacia el intento de reestablecer las capacidades estatales de planificación del desarrollo, de regulación de la economía, y de redistribución de la riqueza” (Ramírez y Minteguiaga 2007,3), los ministerios tomaron las riendas del manejo público en conjunto con los organismos de planificación. Justamente, parte del proceso de planificación de las iniciativas ministeriales, requerían que estas vayan acorde a los planteamientos que SENPLADES proponía como líneas guía de la ejecución de la gestión pública. Sin embargo, las cuestiones alrededor del sistema penitenciario no contaron con la participación de organismos de planificación, sino más bien que resultaban de iniciativas propias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el ejemplo más claro es el censo nacional penitenciario del año 2008.

Los cambios en relación al fortalecimiento del sistema de administración pública se enfocaron principalmente en aumentar el alcance del Estado en relación a ampliar las capacidades rectoras y de intervención gubernamental en aspectos de generación de política pública. Cabe señalar también que los cambios no fueron generados a partir de la constitución de 2008 la cual, coloca solo dos funciones al ámbito ministerial⁴⁸. Fue a través de disposiciones de orden presidencial que se buscó realizar permutaciones en las capacidades de evaluación, control y planificación de los órganos de la función ejecutiva por medio de los ministerios, por lo que la atención de la presidencia se enfocó en mejorar las herramientas de administración, mientras la Asamblea se enfocaba en construir la nueva carta magna (Torres 2007).

Es en este contexto que se crea el nuevo Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁴⁹, el cual se encargó de manejar el tema administración judicial y sobre todo el sistema de rehabilitación social. La importancia de este organismo se hace clara cuando se observa que existe una necesidad de un orden de carácter institucional alrededor de las temáticas de justicia y rehabilitación social. Retomando la literatura de los problemas públicos, estos requieren de tres aspectos fundamentales para que se produzcan los cambios en la orientación de una política; Justamente estos cambios se producen cuando se presenta una apertura de oportunidad que debe tener tres componentes, el primero es el reconocimiento de la

⁴⁸ A diferencia de la constitución de 1998 que enunciaba siete funciones para los ministerios la constitución de Montecristi solo coloca dos las cuales son las siguientes: “Art. 154.- a las ministras y ministros de Estado, además de las demás atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1) Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativos que requiera su gestión. 2) Presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad, y comparecer cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político.” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008)

⁴⁹ El tema de los cultos sería un tema que se agregó hasta 2010 “Por Decreto Ejecutivo No. 410, publicado en Registro Oficial 235 de 14 de Julio del 2010, se cambia el nombre del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por el de Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos”(Decreto ejecutivo No. 410, 2010,2)

legitimidad de un problema, el segundo se refiere directamente al acuerdo sobre las soluciones que se pueden dar al mismo y por último la voluntad política que exista para darle una solución (Fontaine 2014).

Con estos tres aspectos en mente es necesario contemplar algunas cuestiones generales, en principio, el sistema penitenciario poseía regentes que se encargaban de ello, no eran organismos centrales que manejaran las instituciones de forma ordenada y controlada, recordado apartados anteriores, el sistema penitenciario adolecía de una gestión adecuada alrededor de la gestión pública como entidad, del mismo modo, el sistema ha sido declarado en varias ocasiones en emergencia por grave crisis, en el 2006 y posterior en 2007 con la Revolución Ciudadana ya al mando del país, señalando las causales principales que han marcado el periodo anterior como un diagnóstico del problema y la legitimidad del mismo, estos problemas radicaban principalmente en la cantidad de personas que se mantenían sin sentencia ejecutoriada, prisión preventiva y la exponencial cantidad de bandas delincuenciales al interior de los centros (Ávila Santamaría 2018).

Uno de los precedentes de mayor relevancia en la construcción del Ministerio de Justicia es la iniciativa denominada PROJUSTICIA. Esta se enmarca en las reformas impulsadas por el Banco Mundial para el manejo de los temas judiciales en los países y se colocaría en la segunda generación de las mismas⁵⁰. Estas consistían en “los elementos básicos de la reforma judicial deberán incluir medidas que garanticen la independencia judicial mediante: cambios en el presupuesto judicial, los nombramientos judiciales y los sistemas disciplinarios” (Dakolias 1997, 7). Estas reformas tuvieron básicamente seis puntos importantes dentro de la agenda, los cuales eran: independencia judicial, administración de justicia, reformas a los códigos de procedimientos, educación y capacitación jurídica, colegios de abogados y sobre todo el tema del acceso a la justicia, el cual tuvo un especial impacto en el tema de la rehabilitación social en el país⁵¹. Dado que el acceso a la justicia es uno de los problemas fundamentales en Latinoamérica, la situación no era diferente en el país por lo que, pese a existir la figura de Defensor Público, los recursos y el número de profesionales en ese rubro era insuficiente para abastecer la demanda, además de factores económicos que cubran la necesidad de profesionales (Torres 2007). Estos precedentes fueron de especial relevancia

⁵⁰ Existen dos etapas de reformas llevadas a cabo por el BID, las llamadas primera generación y segunda generación

⁵¹ En anteriores apartados dimos cuenta de cómo los cambios en el ámbito de la justicia se reflejan directamente en el ámbito penitenciario, justamente porque las modificaciones en el sistema judicial generan un incremento de personas privadas de la libertad, el acceso a la justicia fue uno de los temas que mayor importancia requería, dada la gran cantidad de personas sin sentencia y prisión preventiva en el país.

para la designación del problema alrededor del sistema penitenciario. Lo sustancial fueron las iniciativas en el ámbito de la justicia que prontamente hacían su eco dentro del sistema penitenciario, tal es así que se tenía la necesidad de que proveer el servicio por parte de organismos externos al Estado.

Con este problema planteado, aparece la necesidad, impulsada directamente por el ejecutivo, de consolidar una institución que se hiciera cargo de estos ámbitos, justamente, por el propio sentido de que la justicia y el sistema penitenciario son instituciones que van de la mano, como parte de esto, quien también fue parte de PROJUSTICIA, Gustavo Jalkh, el primer Ministro de Justicia en el país, señaló lo siguiente en torno a la creación de la nueva institución:

Ecuador era uno de los pocos países que no contaban con un Ministerio de Justicia, como lo tienen prácticamente todos los países en Europa. El Ministerio de Justicia es una entidad que, normalmente se ocupa de la rectoría del sistema penitenciario, de la rehabilitación social (...) y adicionalmente la asesoría al presidente (...) entonces era una necesidad institucional.

Ecuador en el año 2007 tiene una debilidad institucional prácticamente las áreas, en estado de descomposición, luego a todas las crisis institucionales, económicas de los años noventa e inicios de los años dos mil. La dolarización, la crisis bancaria, es decir, un estado débil y en descomposición. En 2007 empieza un proceso de recuperación del Estado que tiene un punto de inflexión en el 2008, pero ya se crea el Ministerio de Justicia en noviembre del año 2007, con el objetivo de llenar este vacío de política pública en todo lo que significa el tema de rehabilitación social (Entrevista a Gustavo Jalkh, Quito, 30 de mayo 2022).

Es importante resaltar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁵² es contemplado como una necesidad dentro de la estructura gubernamental planteada por el Gobierno para el manejo del tema judicial y de la rehabilitación social en el país. Justamente parte de quienes apoyaron la necesidad de una reestructuración del sistema penitenciario fueron los propios participantes de las iniciativas de los organismos internacionales, el ejemplo más claro de esta

⁵² El primer Ministro de Justicia Gustavo Jalkh señaló que tuvo la asesoría del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, en la construcción institucional y diseño del mismo. Recordando que este es el más antiguo en la región pues “Este ministerio fue creado el 1 de febrero de 1837 bajo el nombre de Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública, durante el gobierno de José Joaquín Prieto Vial. Su primer ministro fue Diego Portales Palazuelos, quién debido que ejerció solo de forma interina, entregó el cargo, el 26 de junio de ese mismo año a don Mariano Egaña. En ese entonces la labor del ministerio era de preocuparse de todo lo relacionado con la legislación y de la conformación del Poder Judicial” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile, 2016, sp). De igual manera entre las funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile está el manejo del sistema de rehabilitación del condenado, según la denominación que se utiliza en dicho país.

situación es la Doctora Ximena Costales⁵³, desde su participación en la Asociación de Familiares de Personas Privadas de la libertad, además de ser muy cercana a PROJUSTICIA y el Ministro Jalkh, se integra de diversas maneras dentro de la designación del problema y la búsqueda de soluciones para el sistema penitenciario.

Gracias a su larga experiencia apoyando a las personas privadas de libertad, en conjunto a la organización que representaba, se le solicita su participación en el incipiente Ministerio de Justicia, Derechos Humanos, su labor fue conocida por los diferentes reclamos y estrategias de movilización colectiva que presentaba con los privados de libertad para que sus solicitudes sean atendidas por parte del Estado⁵⁴. Justamente señala que parte importante de la necesidad del fortalecimiento institucional penitenciario nace en principio del mandato constitucional de consolidar un órgano que aglutinara las diferentes problemáticas y consiguiera, de forma mucho más efectiva, colocar un orden dentro de los espacios penitenciarios (Costales 2022)

En este sentido, se hace notoria la importancia de colocar un orden en el manejo de la administración pública por medio de reformar el orden institucional existente, es por ello que se señala que “trabajo coordinado y conjunto de todos los operadores de justicia, cuyo objetivo es optimizar los planes y proyectos que tenga la función judicial, el Ministerio público, la Dirección de Rehabilitación Social y demás instituciones relacionadas con el sistema de justicia” (La Hora, 2007). Cabe señalar que la intención de la construcción de esta nueva institucionalidad fue para manejar de forma mucho más eficaz las cuestiones relacionadas con el ámbito del poder judicial en el país, cuestión que, como señalamos con anterioridad tuvo sus primeros intentos con la iniciativa PROJUSTICIA y las reformas que se realizaron, pero que no tuvieron un germen fecundo hasta las modificaciones institucionales llevadas a cabo por la Revolución Ciudadana en 2007.

La iniciativa fue aplaudida por varios actores del sistema judicial marcando la importancia de la centralización y administración del sistema judicial en el país⁵⁵. En especial sentido de la

⁵³ Cercana a Gustavo Jhalk durante los años de pro justicia es una de las principales impulsoras de los primeros acercamientos de modificaciones al sistema penitenciario, su vida, está dedicada al tratamiento de personas privadas de la libertad desde el año 1993 en dinámicas alejadas de las que, en sus propias palabras estaban dedicadas las mujeres, su enfoque se centró principalmente en poder observar y consolidar soluciones y sobre todo centrada en el aspecto más problemático que es el tratamiento de los internos masculinos, dado que las dinámicas en las cárceles de hombres son más complejas, desde diversos ámbitos, justamente se puede decir que formó parte de las instituciones de la sociedad civil que pululaban alrededor del sistema penitenciario previo a la llegada a la Revolución Ciudadana.

⁵⁴ Entre plantones, huelgas de hambre y demás, la Doctora Costales logro que su nombre se escuchara como parte del impulso a los reclamos que los ppls realizaban para solventar sus problemas.

⁵⁵ La decisión de la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fue bien recibida por parte de las principales cabezas del sistema judicial nacional, así lo recogía la prensa internacional: “la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Nacional de la Judicatura y la Fiscalía ya han dado su apoyo a proyecto presidencial de crear

adopción de competencias en torno al sistema penitenciario y su coordinación de manejo institucional, así lo señalaba Mauro Terán, quien era entonces Magistrado de la Corte Suprema de Justicia afirmando lo siguiente; "En el plano de la rehabilitación, es decir humanizar los recintos y poner en práctica lo que se dice rehabilitación social, porque lo que hoy existe no es rehabilitación social, sino más bien yo diría una degeneración social" (Europa press 2007).

Es notoria que la intención del ejecutivo fue dar un orden dentro de las funciones judiciales y se integraron como parte de las mismas al sistema penitenciario, dado que el acceso a la justicia era un tema que afectaba fuertemente a las cárceles, por lo que era necesario integrar dicha problemática a una entidad que tuviera la rectoría completa y una autonomía relativa en su accionar, que se diferenciaría de las administraciones pasadas y de cierta manera contribuyera al problema de los centros de rehabilitación, cuestión que no había tenido mayor relevancia.

Las acciones en materia institucional de problematización del sistema penitenciario no se hicieron esperar y avanzaron de forma ágil para el mejoramiento del sistema de rehabilitación social, entre las primeras acciones que se tomaron para el manejo del sistema penitenciario estuvo la creación de la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, misma que estaría adscrita al MJDH. Esta tendría total independencia administrativa y financiera para intervenir en los Centros de Rehabilitación Social que lo requirieran, mostrando que en muchos de los casos, los centros, al igual que en inicios de la república, no estaban adecuados o no habían sido pensados para ser centros de rehabilitación.

Esta unidad chocaba en competencias con la Dirección Nacional de rehabilitación social, por lo que fue necesario un proceso de incorporación al MJDH. El retiro de competencias dio como resultado el proceso de asimilación de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social y la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, esta se dio por medio del decreto 585 en el cual se fusionan las entidades con el

un ministerio de Justicia, cuyo trabajo se centrará en dictar políticas de rehabilitación social, mejorar las condiciones de los reclusos y fomentar la eficiencia de distintos organismos, entre otras funciones" (Europa Press. 2007)

MJDH y pasan a asumir la total competencia de la rehabilitación social en el país señalando al ministerio como:

organismo rector de la elaboración y ejecución de las políticas penitenciarias, dentro del sistema de Rehabilitación Social, y de la construcción, mejoramiento y mantenimiento de los Centros de Rehabilitación Social, Centros de Detención Provisional y Centros de Internación de Adolescentes Infractores de todo el país”. El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos como rector de la rehabilitación social conforme las normas que regían al Sistema (SNAI 2021, s.p).

Es por ello que la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no solo representa uno de los aspectos fundamentales dentro del cambio de paradigma del sistema penitenciario, justamente porque consolidó de cierta forma las competencias de la rectoría del mismo, sino que también se colocó la responsabilidad de la construcción de políticas públicas, debido al nivel de degradación sistemática a la que el sistema de rehabilitación había sido sometido. A partir del apareamiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se emprenden una serie de políticas alrededor del sistema de rehabilitación social, justamente este concentra las competencias que le permiten hacer ejercicio en relación a las modificaciones necesarias, de igual manera esta institución responde a una serie de problemáticas de centralización para el manejo de los centros de rehabilitación, con una autoridad establecida, se tomaron acciones urgentes alrededor del sistema penitenciario nacional.

Desde diversos actores, el problema de la justicia y el sistema penitenciario fueron contruidos desde la constitución de 2008, la cual, marcó un hito importante en la reestructuración de las instituciones, dándole un mayor peso en la estructura gubernamental, prontamente, veremos cuáles fueron las estrategias que se adoptaron para la resolución del problema, cabe señalar que esto tampoco fue inmediato, pues fue un proceso que conllevó varias acciones que se verán a continuación en los siguientes acápite.

2.2.3 Nuevo enfoque en la administración penitenciaria: Primeros cambios en el sistema penitenciario nacional

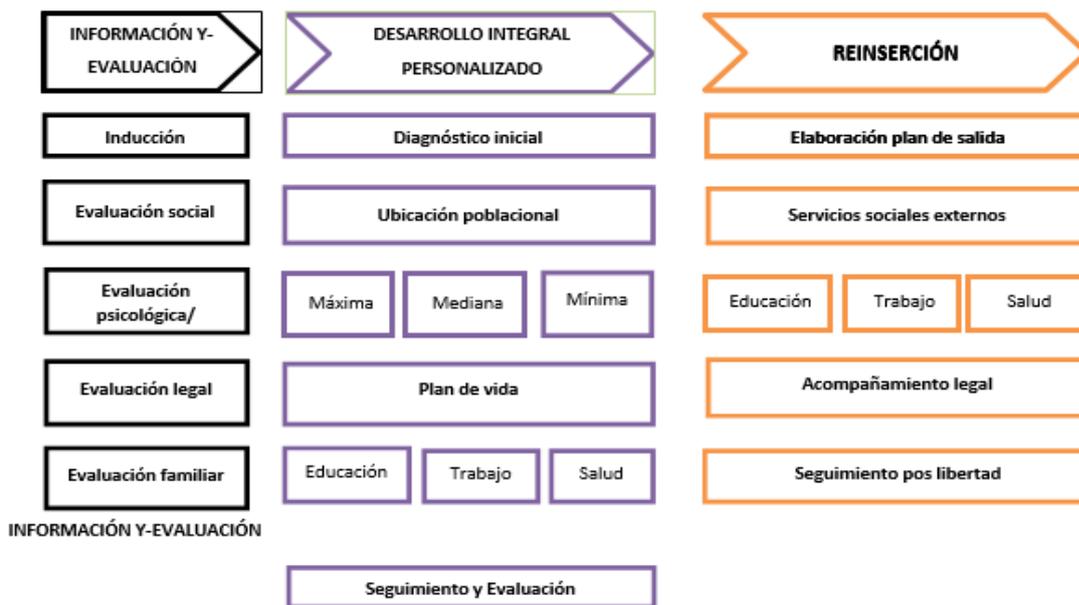
A partir de la creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos por parte del gobierno de Rafael Correa, se plantearon una serie de modificaciones en torno a la acción pública en materia de manejo del sistema penitenciario nacional. Aprovechando la centralización de la autoridad en el MJDC pudo consolidar cambios en el sistema nacional de rehabilitación

social. Retomando la literatura especializada, podemos ver que, el proceso de pre-institucionalización en el cual existe un problema organizativo en el que la institución requiere intervenir, se observa desde temprano en la consolidación del proyecto planteado por la Revolución Ciudadana, los centros de rehabilitación y la justicia son los motores que impulsan la necesidad de cambios en el manejo, posterior se puede ver claramente el proceso de semi-institucionalización la cual logra el apoyo de los agentes que la impulsaron, tanto ámbito judicial como organizaciones civiles del sistema penitenciario se integran dentro de la institución para su emergente cambio y justamente en este apartado podemos observar la habitualización que son las respuestas específicas al problema que había designado con anterioridad (Tolbert y Zuckerz 1996), importante señalar que es a partir de lograr la consolidación institucional del MJDHC que se emprenden soluciones primarias para el problema antes constituido, justamente entre ellos, los que veremos a continuación.

Con este nuevo enfoque en colocar mayor importancia en torno a los Centros de Rehabilitación Social, una de las primeras acciones que se tomaron al respecto de la problemática carcelaria nacional fue, modificar, en principio, el concepto de rehabilitación que se aplicaba⁵⁶. Este nuevo instrumento se tituló como Plan de atención integral para el PPL, mismo que fue construido en gran parte por la Subsecretaría de Rehabilitación Social y Centros de Adolescentes Infractores.

⁵⁶ Como hicimos énfasis en anteriores apartados, el tema de la rehabilitación social en el país era prácticamente nula, sin embargo, como menciona el funcionario del CDP de la ciudad de Quito Entrevistado, se tenían varios programas y casas de acogida para las personas privadas de libertad, en los cuales se realizaban desde mobiliario hasta panadería. Estos eran algunos rasgos importantes a tomar en cuenta de la estructura interna de la prisión, del mismo modo la religión es un factor importante durante la época posterior a 2007, dado que quienes promulgaban la palabra de Dios dentro del centro tenía protección ante los demás privados de la libertad.

Gráfico 2. 4 Plan de Atención Integral para PPL



Fuente: Costales (2009)

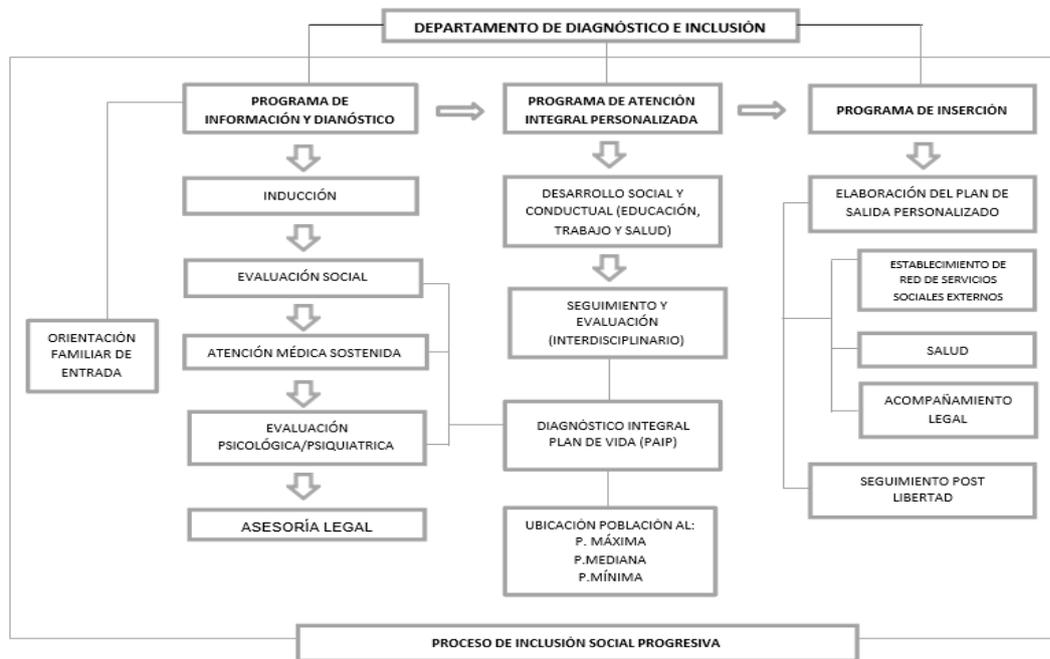
Parte del abordaje, para la solución del problema fue cambiar el concepto que se planteaba del privado de libertad, si bien esto ha sido debatido a lo largo de la historia del país como algo que se debe tomar en cuenta, justamente la resolución de dicho conflicto, o ensayo de este, parte principalmente de observar al privado de libertad como un sujeto que es producido por la sociedad que tiene un entorno, social, económico y familiar que también debe formar parte de la rehabilitación (Costales 2014). Es por ello que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos busca generar toda una estructura de rehabilitación social centrada en la complejidad del privado de libertad y así configurar su tratamiento en razón al nuevo encierro al que se predispone en conjunto con su círculo familiar y social.

Esto, suponía una modificación sustancial dentro del manejo del sistema, dado que se concentraba en cambiar el aspecto fundamental dentro del mismo, la rehabilitación. Poniendo como eje fundamental el manejar el círculo cercano. La Subsecretaría de Rehabilitación Social y Centros de Adolescentes Infractores se planteó la necesidad de construir un instrumento llamado “desarrollo integral personalizado” este buscó colocar como eje fundamental el “plan de vida” que el privado de libertad desarrolló al momento del ingreso a centro de rehabilitación social con lo cual se podría instaurar algún tipo de tratamiento individualizado (MJDH 2009).

Se diseñaron una serie de instrumentos que formaran parte de esta proyección en torno al manejo de los centros de rehabilitación colocando como eje central al individuo (persona

privada de libertad). Con lo cual se diseñó un sistema de Atención Integral a Personas privadas de la Libertad, mismo que fue aprobado por el entonces Consejo Nacional de Rehabilitación social en el año 2009. La herramienta fue un eje fundamental en torno a la planificación de estrategias del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para el manejo de la rehabilitación social, proponiendo ejes de tratamiento, etapas, burocracia y soporte.

Gráfico 2. 5 Sistema Integral de Atención a Personas Privadas de la Libertad



Fuente: Costales (2009)

De este modo, el proceso de reforma estructural dentro del manejo de los centros de rehabilitación tuvo una participación a partir de la construcción de una estatalidad e institucionalidad relativamente novedosa dentro del entorno penitenciario nacional, de igual manera muestra una problematización importante dentro de adoptar competencias en la sociedad por parte del Estado.

Siguiendo las acciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por medio de los decretos ejecutivos 441 se declara la emergencia del sistema penitenciario nacional⁵⁷ y a través del decreto 563 expedido en agosto del mismo año, se crean dos entes para sanear los problemas del sistema penitenciario nacional. La primera es la Unidad Transitoria de Gestión de Defensa pública, la cual tiene como objetivo brindar defensa a las personas privadas de la libertad que no tuvieran los recursos para esto. Gustavo Jhalk señala que “tuvimos que poner

⁵⁷ La fecha del decreto es el 26 de julio de 2007

énfasis en algunos aspectos con el nuevo Ministerio, en el aspecto judicial era importante dotar de servidores, imagínate que cuando llegamos solo había 35, tuvimos que ampliar para que las personas tuvieran derecho a una legítima defensa” (Entrevista a Gustavo Jalkh, Quito 30 de mayo 2022). Así también se creó la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción de las cárceles, esta tenía el objetivo de intervenir en los Centros de Rehabilitación Social, “una de las primeras acciones que como Ministerio tomamos fue la intervención del talud del Ex penal García Moreno, esto salvó varias vidas por qué estaba a punto de irse la loma encima del centro” (Entrevista a Gustavo Jalkh, Quito, 30 de mayo 2022). Estas dos unidades creadas para enfrentar, en principio los problemas generales del sistema de rehabilitación social.

Una de las acciones dentro de la construcción de esta nueva institucionalidad en materia carcelaria en el país, fue el denominado Censo social y demográfico penitenciario del Ecuador 2008⁵⁸, mismo que tuvo la finalidad de brindar una visión panorámica del problema penitenciario en el país y diagnosticar de forma mucho más técnica la problemática impulsada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Pues:

Se requiere de una base de datos confiable como línea de base y como herramienta analítica y empírica que sirva a un plan estratégico que mejore a corto, mediano y largo plazo las pésimas condiciones en las cuales viven las personas privadas de libertad (PPL). Esta información se obtendría a través del levantamiento de un censo demográfico y social – CSP -, que revelara de forma inédita las condiciones de las cárceles del país, el acceso a los servicios públicos, el respeto a los derechos humanos, entre otros temas (MJDH 2008, 3-4).

El censo se realizó en 33 Centros de Rehabilitación Social, 3 centros de detención provisional y 3 casas de confianza, este abarcó una gran cantidad de temas, el que mayor relevancia consideramos tuvo, fue justamente el tema de la investigación de enfermedades infectocontagiosas y de transmisión sexual, que supuso un gran reto dado que eran datos completamente complejos de conseguir y coordinar con el gobierno para realizar (Costales 2022). Así mismo nos da un panorama general de cómo se encontraban los centros, claramente un primer paso para diagnosticar la situación.

⁵⁸ El censo de 2008 tiene alrededor de 448 páginas, claramente lo que aquí podemos mostrar es una pequeña parte del total de la información proporcionada por la institución

Tabla 2.4 Composición de delitos en los CRS 2008

	Tipo de delito			
	Hombres		Mujeres	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Delito contra la propiedad	3.972	31,6	198	13,7
Delito de estupefacientes y drogas	3.620	28,8	1.032	71,2
Delito contra las personas	2.090	16,6	93	6,4
Delitos sexuales	1.435	11,4	13	0,9
Delito contra la seguridad del estado	688	5,5	22	1,5
Delito contra garantías constitucionales	209	1,7	25	1,7
Delito contra la República	170	1,4	22	1,5
Delito contra la seguridad pública	109	0,9	27	1,9
Tránsito	74	0,6	1	0,1
Delito contra la administración pública	59	0,5	7	0,5
No informa	52	0,4	1	0,1
Alimentos	38	0,3	0	0,0
Tráfico de armas	28	0,2	0	0,0
Contravenciones	17	0,1	1	0,1
Delito contra la honra	12	0,1	6	0,4
Otros	9	0,1	1	0,1
Delito de estado civil	2	0,0	0	0,0
Total	12.584	100	1.449	100

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos (2008).

Nota: La tabla recoge los datos del “Censo Social y Demográfico Penitenciario en Ecuador” del año 2008

Una de las conclusiones más reveladoras a las que el censo penitenciario llega, es justamente que;

El acceso a celda únicamente cubre al 88% de las personas privadas de la libertad. Esto debe ser contrastado con el nivel de hacinamiento, partiendo de la norma internacional que establece que las celdas deben ser de 20m² por persona. A nivel nacional se observa que el 69% de la población masculina y el 78% de la población femenina tienen acceso a celdas con un área de 2 a 15 m². También se observa que el 81% de los hombres y el 96% viven hasta con 18 personas en la celda. Muchas personas tienen que dormir en los pasillos. Esta información muestra el alto nivel de hacinamiento que existe en los CRS (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos 2008, 429).

Como habíamos señalado en apartados anteriores, este era uno de los problemas fundamentales de los CRS del país, en relación a que no solo nos muestra de manera empírica el problema del hacinamiento, sino también la cuestión del funcionamiento interno de las prisiones dado el acceso a la celda.

En este sentido, la problematización del sistema de rehabilitación social se vuelve uno de los ejes fundamentales dentro de la intervención del Estado en las modificaciones institucionales.

De igual manera se delinearon una serie de estrategias de corte interministerial para reducir la población carcelaria del país, que de igual manera se veía afectada por políticas antidrogas. Entre estas actividades se planteó por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, misma que tuvo acompañamiento de la Asamblea Nacional y la Presidencia de la República, se da una serie de indultos a enfermos terminales y mujeres víctimas de narcotráfico, las denominadas mulas que hayan sido sentenciadas en con pesos menores a dos kilogramos (Metaal 2009), en este sentido el entonces Ministro de Justicia señaló lo siguiente:

El tema del indulto de drogas fue muy portante debido a la alta cantidad de personas que se encontraban detenidas por bajas dosis, es decir, la legislación de aquella época no distinguía entre el gran capo de la droga y el consumidor, esto, claramente afectaba a los Centros de Rehabilitación Social. Claro, se tomó en cuenta los años de sentencia que ya se habían cumplido para tomar la decisión, pero sin lugar a dudas esto alivió de cierta manera el hacinamiento en las cárceles (Entrevista a Gustavo Jalkh, Quito, 30 de mayo 2022).

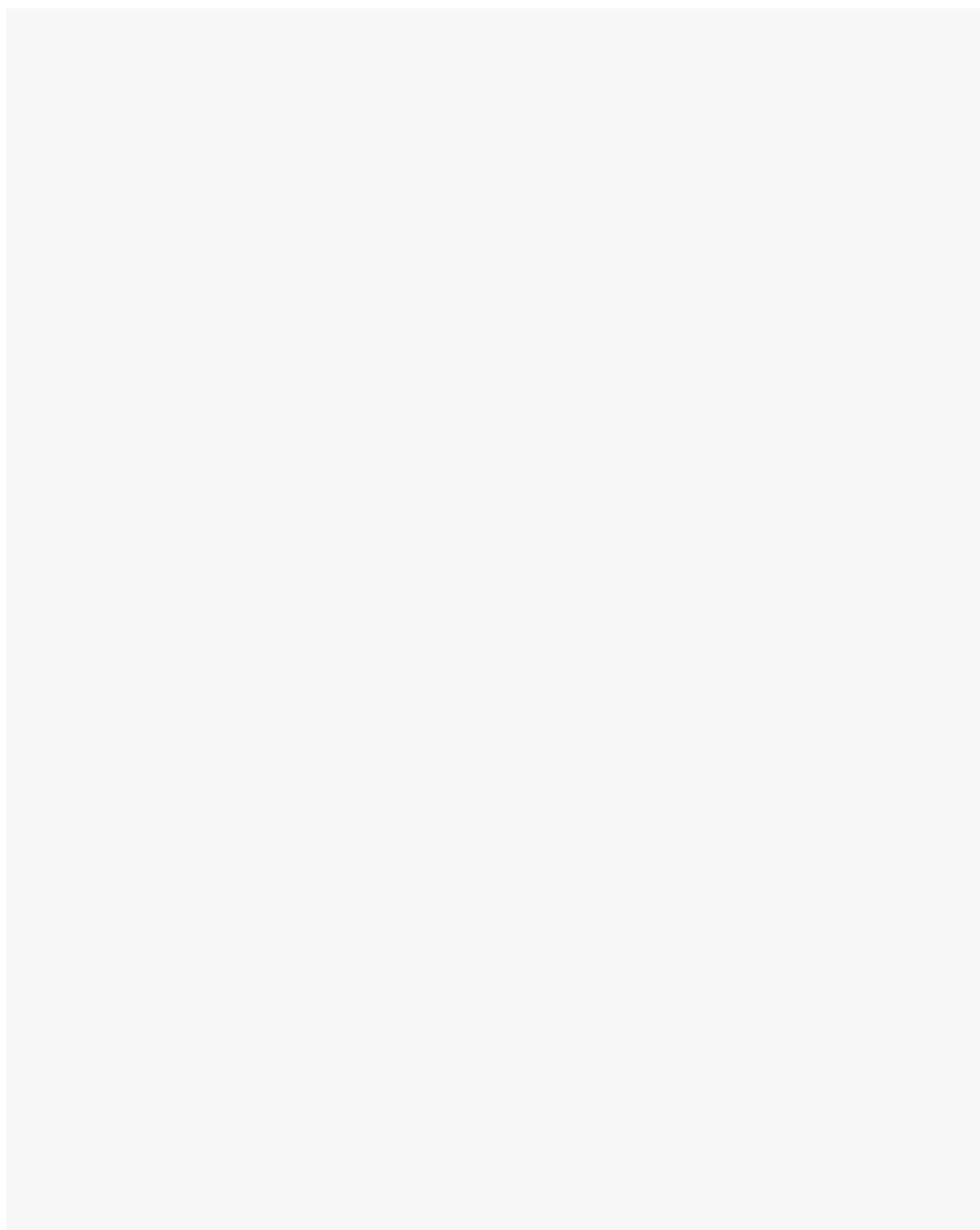
De igual manera, se realizó una revisión de la situación legal de los privados de libertad del país, esta acción estuvo enfocada en aliviar los niveles de hacinamiento en las cárceles del país, la cual fue efectiva para impulsar una serie de mecanismos que mejoraran de cierta medida el sistema de rehabilitación social.

Es así que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos toma como suyo el problema de la rehabilitación social dentro del país, realizando acciones alrededor del mismo para generar modificaciones, sin embargo, muchas de estas acciones no modificaron el panorama del sistema de rehabilitación social, justamente es en 2010 que ya vemos una avanzada del aumento de la población penitenciaria, en este sentido "Desde 2010 la cantidad de personas condenadas a prisión ha ido creciendo de manera progresiva, y en los últimos años, ha pasado de casi 26.000 en 2014 a los mencionados 39.000 en 2021. De esta población, el 93% son varones" (Álvarez Velasco 2022, s.p).

Pese a estos primeros intentos de modificaciones, los centros no tuvieron mayor cambio dentro de sus estructuras y precariedades, justamente, pese a que se realizó un primer diagnóstico de las necesidades que aquejaban a los centros, los mismos, mantuvieron prácticas similares a las que se habían institucionalizado;

Requisas realizadas a las dos versiones de La Roca entre los años 2010 y 2014 demostraron que el tráfico de bienes ilícitos, incluyendo. "teléfonos celulares, armas, cocinetas, refrigeradoras, televisores, entre otros, seguía manteniéndose con la colaboración de guías penitenciarios y Policías Nacionales (Benavides 2016, 5)

Si bien la problemática tuvo mayor impacto del que se había tomado en cuenta en anteriores administraciones, las reformas estructurales al sistema penitenciario no escalarían hasta ser una problemática nacional, más que con la problemática alrededor de la seguridad, justamente es ahí donde comienzan a realizarse grandes modificaciones sustanciales que derivarían en el uso de instrumentos para su consolidación.



Capítulo 3. Modificaciones en la seguridad nacional y su influencia en el sistema de rehabilitación social del país

La seguridad nacional fue uno de los tópicos que mayor importancia toma durante este recorrido que realizamos en torno al sistema penitenciario, varias reformas importantes acontecieron durante el 2009 y 2013. Es durante este periodo que se realiza una nueva problematización del sistema penitenciario y se comienza a desarrollar elementos alrededor del mismo.

Varias cuestiones resaltaron durante este periodo y una multiplicidad de actores que fueron tomando protagonismo dentro del sistema penitenciario nacional. Es en este periodo que se diferencia sustancialmente el manejo inicial que se le había colocado al sistema penitenciario, mucho más apegado a entender las condiciones de sociales, culturales y económicas que producían las dinámicas de encarcelamiento en el país y más apegados a una doctrina de seguridad nacional. Este aspecto toma especial relevancia a partir de este periodo pues el gobierno de la Revolución Ciudadana, adopta discursos y prácticas que, aparentemente, distaban de su propuesta inicial.

Entre los actores que mayor importancia toman dentro de este periodo es la derecha ecuatoriana, la cual comenzaba a imponer en su narrativa y diagnóstico del problema a la inseguridad como uno de los ejes de los cuales el gobierno adolecía, muchos de estos discursos giraban en relación a la delincuencia debido a la llegada de ciudadanos extranjeros y aunque la realidad no compaginaba con las narrativas planteadas, el gobierno de la Revolución Ciudadana adoptó estos como parte de su estrategia de la acción pública. Otro de los momentos de gran relevancia dentro del periodo fue el conflicto con la policía nacional en la revuelta del 30s, cuestión que marcó toda una reestructuración importante dentro de la misma y que tuvo a su vez un eco dentro de todos los aspectos de seguridad, adoptando varios mandos a cargo de civiles y comenzado a generar una serie de programas, instrumentos y planificaciones para combatir la inseguridad.

Los centros de rehabilitación social prontamente se volverían uno de los aspectos a los cuales se les asignó su respectiva importancia. La acción pública y las estrategias de intervención prontamente se hicieron eco, es así que como parte de la reestructuración que comienza dentro de estos años, aparece la necesidad de especializar un cuerpo de funcionarios que trabajaran en torno al sistema. La escuela de guías penitenciarios fue uno de los elementos de la acción pública para los centros de rehabilitación social. Un cuerpo de trabajadores, eficientes y eficaces, fue lo que se propuso, con toda una estructura completamente nueva que tuvo como

eje central el mejoramiento de la seguridad y el tratamiento de las personas privadas de libertad. Es por ello que en este capítulo nos enfocamos en observar los aspectos de la seguridad que tuvieron real influencia dentro de los cambios a la administración penitenciaria.

3.1 Cambios en la seguridad del Estado: Restructuración del discurso de la seguridad, reforma policial y Código Orgánico Integral Penal (COIP)

Con varios eventos que marcaron el ritmo de la seguridad en el país, el gobierno emprendió otra cruzada reformista que buscó permear uno de los aspectos fundamentales dentro del sistema de seguridad nacional, el cambio discursivo que tuvo en relación a temas de seguridad es un aspecto importante que nos permite observar la forma en la que el gobierno fue construyendo la problemática. Así también es importante ver, de manera objetiva los procesos de reforma policial y sobre todo el punto máximo en el cual el gobierno tuvo éxito en su cruzada el COIP.

3.1.1 El discurso de seguridad nacional y su influencia en las políticas penitenciarias nacionales

Dentro de los aspectos a tomar en cuenta de las reformas al sistema rehabilitación social debemos colocar énfasis en el tema de los cambios en el discurso gubernamental en relación a la delincuencia, la seguridad y otros factores que tuvieron directa relación que dieron pie las futuras reformas del sistema de rehabilitación social en el país. Varios juristas y académicos de las ciencias sociales (Ávila Santamaría 2018; Aguirre Salas, Typhaine 2020; Paladines 2016), apuestan a que los cambios en las políticas penitenciarias del gobierno de la Revolución Ciudadana son producto de la revuelta policial del 30 de septiembre del año 2010⁵⁹. Si bien, no existen datos suficientes para sostener que es debido a este hecho que el gobierno emprende una serie de cambios, lo que sí es verdad es que la población penitenciaria comienza a aumentar a partir de ese año alcanzando un 123% de población penitenciaria entre 1994 y 2014 (Ávila Santamaría 2018; Zosso 2016). Justamente el mismo año, se expide Reglamento

⁵⁹ El 30 de septiembre del año 2010 Ecuador vivió un levantamiento por parte de la policía a raíz de cambios en su estructura y salarios. Varios académicos han señalado teorías de lo que realmente pasó, siendo una de ellas “La tesis del motín, por el contrario, afirma que no hubo intento de golpe. Jamás se hizo ninguna proclama golpista y prácticamente todos los altos oficiales policiales buscaron el apaciguamiento; jamás hubo un mando unificado ni voceros y no se evidenció planificación alguna en las acciones del día” (Ospina 2011, 15). Sin embargo el ejecutivo planteó su propia hipótesis alrededor de los eventos “La tesis más radical de la conspiración, que supone la existencia de una masa de policías ignorantes y dócilmente manipulados, carece de toda seriedad. Es por completo insostenible. Es evidente que, internamente, el gobierno debe hacer otro análisis. Voceros del propio gobierno han dado a entender que, más allá de los discursos públicos, reconocen que existe un malestar policial más profundo que podría estar en la base del problema. El propio presidente Correa ha mencionado «otros temas» entre las motivaciones de los sublevados” (Ospina 2011,17). Aún no se tiene una clara certeza o concordancia en el tema.

a la Ley de Seguridad Pública y del Estado misma que tenía como objetivo alcanzar la aplicación de procedimientos que tenían una eficacia de carácter político, público y privado que son parte del sistema de seguridad nacional. En este sentido se buscó vigilar por la seguridad de los ciudadanos cumpliendo instrumentos como planes y programas que se produjeran para priorizar la seguridad pública y del Estado (Orozco 2020). El tema de la seguridad integral del Estado fue debatido ampliamente a lo largo del periodo de Rafael Correa, siendo la Constitución del 2008 en donde se comenzaron a dar luces en torno al tema con la mención del concepto los deberes primordiales del Estado (Numeral 3), cuestión que denota que el tema fue planteado en la palestra pública como un importante objetivo a alcanzar para la estructura nueva del Estado.

En 2010 el ejecutivo envía a la Asamblea Nacional la Reformatoria de la Ley de Seguridad Pública y del Estado⁶⁰, misma que modificó las condiciones en las que las fuerzas del orden operan en el país. El discurso de la seguridad a partir del 30 de septiembre tomó especial relevancia en torno a las modificaciones de las instituciones policiales. Bajo la reformatoria del artículo 158 de la constitución, mismo que fue problematizado a partir de los eventos de la revuelta policial, fueron parte de las profundas modificaciones del sistema de seguridad que se implementó a partir de ese año. Así mismo, parte de la exposición de motivos de la reformatoria giraba en torno a la incapacidad de la Policía Nacional de hacerse cargo de la seguridad, a su vez, el ejecutivo asumiendo la responsabilidad de no haber fortalecido a la misma, adoptaba su rol dentro del problema y proponía acciones inmediatas para subsanarlo. Por otra parte, la ley extralimitaba la capacidad constitucional del ejecutivo de hacer uso de las Fuerzas Armadas para el control de orden público.

Siguiendo esta línea, la reestructuración de la seguridad nacional, el gobierno expide en el año 2011 el Decreto Presidencial No. 632, por el cual da la competencia de la representación legal de la policía nacional al Ministerio del Interior, del mismo modo el gobierno a través del mismo decreto, limitaba las actividades de la Policía Nacional. Estas acciones fueron producto de la revuelta policial, pero no fueron los únicos aspectos que se modificaron a partir del discurso de la seguridad nacional del gobierno de la Revolución Ciudadana.

⁶⁰ Los cambios principales que la ley propuso son los siguientes: “Las FF.AA. intervendrán, por disposición de la o el Presidente de la República y conforme a las condiciones establecidas en la presente Ley, en la protección interna y el mantenimiento y control del orden público, cuando por circunstancias de evidente necesidad, se haga indispensable su contingente para la prevención, control y restricción del delito”(Asamblea Nacional del Ecuador 2009).

La derecha ecuatoriana, clara opositora del gobierno de Rafael Correa, tomó partido en la promulgación del problema de la seguridad, en concreto, el bloque Social Cristiano, liderado por Jaime Nebot y Cynthia Viteri, se apalancó de los eventos de 2010, para señalar los problemas que, según ellos, el gobierno había ignorado y producían inseguridad en el país;

El gobierno permitía el ingreso indiscriminado de colombianos y garantizaba la libertad de los criminales al proteger a los acusados. Es más, gastó millones de dólares de fondos públicos para financiar la defensa de los delincuentes con la Defensoría Pública. Además, para los ex social cristianos, la disposición constitucional de 2008 (que fue copiada de la Constitución de 1998) que limita la prisión preventiva de los sospechosos sin sentencia a un máximo de un año, sirve para devolver los criminales a las calles. Paralelamente, el gobierno desarma a los ciudadanos honrados que intentan proteger a sus familias y se niega a aceptar el endurecimiento de las sanciones en la legislación penal. Este discurso de la derecha, que consigue un notable apoyo social, se basa en el supuesto de que el endurecimiento de las penas disuade a los delincuentes mientras que las restricciones a la acción policial motivadas por derechos humanos, los protegen. Respecto de la seguridad, el discurso de la derecha es el dominante: la demanda por “mano dura” recoge muy bien el deseo de venganza, no de justicia (Ospina 2011, 3).

El discurso en el cual se enmarca un problema es importante para sus respectivas acciones. Los marcos de discursivos consisten en poner en escena esquemas de interpretación, por medio de los cuales se localiza, identifica, etiqueta y percibe eventos y escenarios. El concepto de marco es tomado de los escritos de Erving Goffman del interaccionismo simbólico, en el cual los significados no se originan automáticamente de los objetos, eventos o experiencias, sino que son el producto de proceso de interpretación interpelada por la cultura (2006).

Según Cefai (2008) las operaciones de enmarcamiento tienen la función de definir una situación como un problema, con ello, proponer los medios para resolverla. Los actores movilizados, de esta forma dejan, clara su posición frente un adversario que también es nombrado e identificado. El autor nos propone tres formas de abordaje de las operaciones de enmarcamiento, el primero se despliega cuando el asunto toma fuerza e influencia la opinión pública, así una causa encuentra unos lenguajes específicos, defensores y detractores. Los actores deben considerar interpretaciones de la situación, principios, causas y señalar a los afectados y culpables, además proponer soluciones al problema y evaluar los recursos con los que el movimiento cuenta para proyectar los objetivos, solo a partir de estos elementos es que las dinámicas de enmarcamiento pueden emerger en escena. El segundo elemento de abordaje

posible es por medio de la dramaturgia, este se basa en entender los movimientos sociales y el accionar público como escenarios teatrales y dramas públicos, colocando a la problemática alrededor de personajes culpables, víctimas, jueces y héroes. Es decir, entender el complejo entramado desde las narrativas del drama teatral con sus simulaciones, disimulos y los juegos de roles, en las puestas de escena de las acciones colectivas. Una última forma de operación de enmarcamiento propuesta es por la narrativa, esta plantea el poder de los relatos en la configuración de las acciones colectivas y las situaciones, pueden ser historias de vida, eventos públicos que son relatados de forma coherente y ordenando dirigidas a públicos que se apropian, reconfiguran y aplican los sentidos de los cuales se apoderan las acciones colectivas. El análisis de los marcos para la acción colectiva, nos presenta un abordaje singular apartado de la evaluación de oportunidades y la movilización de recursos, sino que también nos plantea las formas en las que los actores interpretan la movilización social, dado que el apareamiento de un movimiento social es señal de un grupo de actores que han conseguido formar una identidad que les permite movilizarse para enfrentar un conflicto determinado (Cefaï 2008). Estos aspectos del enmarcamiento de los procesos de seguridad del país fueron contribuyendo a las diferentes acciones del gobierno en relación a la con relación a las acciones del Estado para las modificaciones del sistema penitenciario nacional. Los actores toman un rol relevante dentro del proceso dado que los actores toman una posición específica dentro del marco interpretativo para impulsar acciones concretas, ayudan a la problematización dentro del espectro de las arenas públicas, y generan representaciones específicas del problema, es decir le entregan un sentido específico la situación (Lascoumes & Le Galès 2014).

Si bien las cifras y los discursos que la derecha exponía eran una hipérbole de la situación real del país, por ejemplo, para el año 2007, la tasa de homicidios era de 15,90% de cada cien mil habitantes, mientras que para 2014 bajó considerablemente a 8.9% (Datos Macro 2022). El gobierno nacional se adhirió a las representaciones que sus opositores dieron del problema de la seguridad y a partir de ello amplió su capacidad de ejercer el control a través de las fuerzas de orden del Estado, la muestra clara de esto son las posteriores promulgaciones de los planes de seguridad e instrumentos reformativos de la seguridad nacional en el país.

El discurso inicial por el cual el gobierno se caracterizó en adoptar medidas en lo que respecta a los eslabones más débiles de la cadena social y reducir las desigualdades del país, a partir del 30s se alinearía de forma paralela a los de la oposición, esto expresado directamente en las

declaraciones del propio ex -presidente Correa “No sé mucho de seguridad, ése no es mi fuerte y lamentablemente confié en ciertos mandos, pero veo que las cosas no se cumplen como deben y por ello es que no hemos tenido resultados en la lucha contra la delincuencia” (El Universo 2010a)

Por lo que vemos en el mapa de actores, la derecha coloca un especial énfasis al tema de la seguridad, representación que es adoptada por el gobierno nacional como un marco de sentido colocado por los actores, lo que prontamente derivó en la acción del estado o en procesos. La nueva doctrina de la seguridad nacional se implementó principalmente a través de lo que se denominó Plan Nacional de Seguridad Interna (PNSI) del año 2011, dicho plan fue un instrumento de gran relevancia en torno a las modificaciones de la seguridad nacional del país. Principalmente se encargó de cambiar las actividades de las Fuerzas Armadas delegándole funciones que le correspondían a la PN, como el control de armas, invasiones entre otras, por lo cual:

En general, la visión del PNSI busca cambiar el acercamiento hacia los temas de seguridad, alineado a una corriente sudamericana (...) que busca de una manera u otra desmilitarizar el concepto de seguridad restando importancia al valor externo de la seguridad (la guerra o al defensa exterior). Para esto se adopta una visión multidimensional de la seguridad, es decir, entender a la seguridad desde los diferentes factores que influyen en la inseguridad: educación, salud, inequidad, etcétera. Existe una reformulación de las FF.AA. y de la PN, modificando sus funciones y su aproximación a los temas de seguridad. La PN, por ejemplo, pasa a tener un carácter más comunitario. Sin embargo, en vez de que sus funciones sean ampliadas a lo comunitario, se enfatiza la ‘participación directa, continua y complementaria en apoyo a la Policía Nacional en Seguridad Interna’ de las FF.AA., además de delegarle funciones permanentes en control de armas, control de invasiones, control a las actividades de minería ilegal, entre otras (Vallejo 2018, 55).

Así mismo, dicho instrumento, modifica la identificación de algunas amenazas que, considera parte de los peligros⁶¹ a la seguridad nacional, si bien menciona a los centros de rehabilitación social, no coloca énfasis en que organismos del Estado adoptarían medidas en contra de ellos. Ahora, si bien el Plan de Seguridad Integral de 2011 significó una reforma integral de varios aspectos en torno de la seguridad este elemento no fue el único que afectó ciertamente la

⁶¹ Estos son algunos de los que se menciona “La extrema pobreza, la inequidad y la exclusión social. • Los desastres naturales provocados. • Los problemas del medio ambiente. • Las enfermedades infectocontagiosas. • Los conflictos de identidad: étnica, religiosa, cultural y regional. • El comercio y transporte de materiales peligrosos. • Los efectos negativos del conflicto colombiano. • La inseguridad ciudadana. • Las migraciones descontroladas. • La escasez de recursos. • La posibilidad de conflictos interestatales. • La delincuencia transnacional organizada. • La conspiración política para desestabilizar y/o derrocar al Gobierno legítimo. • Delincuencia organizada transnacional”.

administración penitenciaria, dado que el gobierno implementó una serie de modificaciones de alto impacto en los cuerpos normativos penales del país:

El gobierno, siguiendo la línea de conducta emprendida en la Consulta Popular, presentó en octubre una voluminosa propuesta de reforma global al código penal cuya filosofía de fondo es que un aumento de las penas y una reducción de garantías disuadan la delincuencia. En efecto, luego de desechar a inicios de año una propuesta ‘código de garantías penales’ realizado por abogados progresistas, la propuesta finalmente presentada por el Ministerio de Justicia enfatiza el endurecimiento y ampliación de penas: reducir la edad de procesamiento penal a 16 años, aumentar la pena máxima acumulable a 35 años, mantener la injuria como delito penal, aumentar la pena por interrupción de vías hasta por tres años de prisión, incorporar la figura penal de la ‘asonada’ castigada con hasta tres años de cárcel que se distingue de la sedición por cuanto no es necesariamente una rebelión armada; restringir la posibilidad de acogerse a la reducción de penas, entre otras(Ospina 2011,5)

En torno a las medidas que afectaron de forma severa la población penitenciaria del país, fue principalmente la modificación y suspensión de las rebajas de penas. La suspensión de dicho derecho fue realizada en el año 2011 en conjunto con el discurso gubernamental de la seguridad nacional, esto afectó de manera drástica a varias personas privadas de libertad. A causa de todo esto, a principio de 2011 el entonces Ministro de Justicia, José Serrano, declara en emergencia al sistema de rehabilitación penal, justamente señalando los problemas en la seguridad nacional;

una situación de emergencia (...) que es el aumento real de la criminalidad y de la inseguridad en el país (...) Una demora en la atención a estos problemas, por mínima que sea, provocará mayores daños al interés público y pondrá en serio peligro la vigencia misma del Estado (...) No se tenía previsto, o al menos no en la manera en la que se ha generado, el proceso de conversión delictiva por el incremento cualitativo de la criminalidad, con la aparición de nuevas conductas delictivas, lo cual requerirá de una mayor rigurosidad (...) lo que conllevará a que la grave situación actual de los centros de privación de libertad se agudice por el incremento de la población penitenciaria (Resolución 0366/2011 2011)

A partir de esto, el Ministro comienza a delinear un nuevo instrumento que generaría una serie de reformas estructurales de todo el sistema de rehabilitación social. Las cárceles se constituyeron como un enemigo interno al cual había que prestarle mucha mayor atención de

la que se le tenía puesto y por ello se le acompañó con la construcción de tres nuevos centros de rehabilitación regionales, en la provincia de Cotopaxi, Guayas y Azuay.

El discurso en relación a los problemas de seguridad, personas privadas de libertad y las condiciones en las que la criminalidad aparecían en las sociedad del Presidente Correa pasó de un extremo a otro de forma trascendental, por ejemplo podemos ver una comparativa en el siguiente extracto:

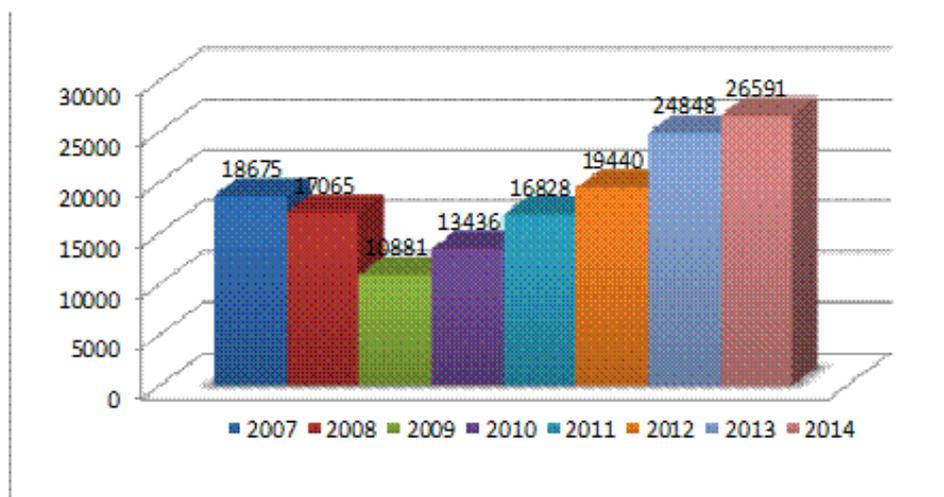
21 de mayo de 2007: “¿Cómo es posible que tengamos 16 mil prisioneros y de ellos, 11 mil sin sentencia?”.

29 de marzo de 2009: “Hay cosas positivas que la prensa no publica, como la liberación de mil presos que no tenían sentencia, con la ayuda de 200 abogados de la defensoría pública que hemos contratado”.

10 de agosto de 2010: “En cuestiones de seguridad, no se trata de demagogia y hasta de xenofobia. Es absurdo sostener que por nuestra política de libre movilidad humana y ciudadanía planetaria, se ha incrementado la inseguridad. Por ejemplo, la situación migratoria para colombianos no ha variado. Jamás han necesitado visa para entrar en nuestro país, gracias a la Comunidad Andina. Sin embargo, estamos haciendo un estudio muy profundo para ver si hay relación entre la entrada de ciudadanos de ciertos países y el incremento de inseguridad. De verificarse esta hipótesis, tengan la seguridad que haremos los cambios y tomaremos las medidas que sean necesarias. Tenemos muy claras nuestras prioridades, y lo primero es el bienestar y seguridad del pueblo ecuatoriano. No podemos caer en romanticismos. Repito, si es menester endurecer nuestra política de inmigración, así lo haremos” (Correa en Ospina 2011,3).

Como vimos en anteriores apartados, la política de la Revolución Ciudadana se había centrado, al menos en sus primeros años, en torno al tema penitenciario en evidenciar las diferencias sociales y la proyección de los que, en su discurso inicial, eran hermanos y hermanas excluidos por parte del sistema social y la desatención del Estado, a los cuales había que brindarles todas las oportunidades, por ello las dinámicas legales y penales en torno a reconocer estos hechos. Sin embargo, el discurso se modificaría para construir a las cárceles como ese elemento que ponía en juego la estatalidad. Es así que el Estado que en sus primeros años había declarado una profunda preocupación por el cumplimiento de los derechos humanos y la rehabilitación social, modificaba abruptamente sus políticas administrativas en torno a los centros de rehabilitación penal y también sobre la población penitenciaria del país.

Gráfico 3. 6 Evolución de la población penitenciaria en Ecuador



Fuente: Aguirre Salas, Typhaine, y Rivadeneira (2020).

Los cambios en el enfoque dieron pie a que se comenzara una incesante transformación en temas de seguridad que alcanzaron prontamente al sistema penitenciario, justamente la creación de nuevas cárceles, en conjunto con las medidas legales, aumentaron la población penitenciaria, cuestión que fue paleada con otras medidas se discutirán más adelante.

3.1.2 Cambios en la seguridad nacional: Construcción institucional de la seguridad, reestructuración policial y consulta popular

Una serie de líneas guía acompañaron los procesos que se implementaron dentro del espectro de la seguridad en torno a los años 2010-2014. El gobierno emprendió una campaña integral en reestructurar aspectos importantes dentro de la seguridad del Estado, entre ellos la policía nacional y seguido la implementación de un plan integral de seguridad.

Para ello el Estado concentró la institucionalidad de la seguridad del país a través del Ministerio Coordinador de la Seguridad⁶². Este, como es parte de los procesos de institucionalización ligados a la nueva estructura que se fue consolidando en el Estado,

⁶² Para esto, se expediría un plan de seguridad Interna que tuvo como diagnóstico varias componentes dentro de su composición; Estos son algunos de los que se menciona “La extrema pobreza, la inequidad y la exclusión social. • Los desastres naturales provocados. • Los problemas del medio ambiente. • Las enfermedades infectocontagiosas. • Los conflictos de identidad: étnica, religiosa, cultural y regional. • El comercio y transporte de materiales peligrosos. • Los efectos negativos del conflicto colombiano. • La inseguridad ciudadana. • Las migraciones descontroladas. • La escasez de recursos. • La posibilidad de conflictos interestatales. • La delincuencia transnacional organizada. • La conspiración política para desestabilizar y/o derrocar al Gobierno legítimo. • Delincuencia organizada transnacional”.

prontamente delineó una serie de instrumentos que se planteaban como necesarios para fortalecer a las instituciones estatales incipientes;

Esta nueva política de seguridad se institucionaliza como política de Estado para sentar las bases y los principios democráticos que renuevan la doctrina nacional de seguridad interna y externa, bajo los principios de los derechos humanos, establecidos en la Constitución de la República del Ecuador; del derecho internacional que precautela el derecho a la no intervención y soberanía de los pueblos, y del derecho internacional humanitario (Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa 2008, 9).

Continuando con lo anterior, es claro que se realiza un diagnóstico general que evalúa la situación de la seguridad nacional, aunque, como se había mencionado con anterioridad no compaginaba con los indicadores en relación al tema. La acción estatal también queda clara en planteamiento sobre los objetivos tácticos que plantea este instrumento guía del manejo de la seguridad en el país. Dentro de las amenazas que plantea, se retoma un aspecto conocido que ha servido como elemento sustancial para justificar las intervenciones securitistas de los gobiernos, colocando al tema del narcotráfico, pero otro de los factores a los cuales se les coloca especial énfasis. Los Centros de Rehabilitación Social, adoptaron especial relevancia a cuestiones como las condiciones de la población penitenciaria y su crecimiento precipitado, es así que también se delinearán estrategias alrededor del mismo.

Gráfico 3. 7 Cuadro de amenazas respecto a los Centros de Rehabilitación Social-

CONDICIONES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD	
AMENAZAS	ESTRATEGIAS
Cárceles son universidades del delito. Las personas internas adoptan pensamientos criminales	Crear planteles educativos en centros de rehabilitación social.
Falta de dinero para impulsar los procesos legales para llegar a una sentencia	Ayuda social. Programas de que permita conocer como van los casos.
Inseguridad física y psicológica. Condiciones Infrachumanas	Los reclusos deben ser tratados humanamente para ello debe existir una mejor infraestructura
Agresión física y psicológica	Apoyo psicológico y mejores mecanismos de seguridad de los Centros
Destrucción del hogar (separación)	Formación moral y valores
No hay oportunidades de reinserción laboral al salir de las cárceles	Reinserción laboral para que exista una verdadera rehabilitación social. Crear fuentes de trabajo y oficios.
Politización del sistema penitenciario	No permitir drogas en los centros
No existe una verdadera rehabilitación social	Políticas de rehabilitación social y que se creen jueces ejecutores de sentencias

Fuente: Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (2008)

De este modo se daba los primeros cambios y diagnósticos iniciales en materia de seguridad que posteriormente no tuvieron mayor efectividad, dado que, como se resaltó con anterioridad, los centros se mantuvieron en condiciones similares a las descritas en el cuadro durante varios años de gobierno de la Revolución ciudadana, además del aumento exponencial de la población penitenciaria.

Uno de los grandes puntos dentro del ámbito de la seguridad fue la expedición de la ley de Seguridad Pública y del Estado⁶³, misma que fue aprobada en el año 2009, la ley redefine la

⁶³ Los cambios principales que la ley propuso son los siguientes: “Las FF.AA. intervendrán, por disposición de la o el Presidente de la República y conforme a las condiciones establecidas en la presente Ley, en la protección interna y el mantenimiento y control del orden público, cuando por circunstancias de evidente necesidad, se haga indispensable su contingente para la prevención, control y restricción del delito”. Así mismo, “Empleo de las FF.AA. para la prevención, control y restricción del delito.- Las o los Ministros del ramo mediante Acuerdo inter ministerial, podrán disponer que las FF.AA. intervengan en acciones destinadas a la protección interna y mantenimiento y control del orden público, que incluye control de armas, inteligencia anti delictiva, operativos preventivos y demás operativos para el control del delito.”

óptica desde la que se observa la seguridad, optando por un concepto de seguridad integral y tomado una nueva definición del espacio estatal y la articulación de los elementos del Estado para la consolidación de la seguridad, agregando elementos como el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), y agrega también elementos sobre la inteligencia y la institucionaliza a través de la secretaria Nacional de Inteligencia (Pontón 2017).

El 30 de septiembre del año 2010 fue un momento crítico y que dio lugar varias de las reformas al cuerpo policial, esta institución clave del Estado reestructuraría varios aspectos del cuerpo de seguridad estatal. La crisis policial desplazó varios de los elementos en los debates políticos del país, por lo que los últimos meses del 2010, el gobierno tuvo como una de sus prioridades el reformar al cuerpo policial y modificar ciertos elementos de las políticas legales de seguridad y en el ámbito penal (Larrea 2011). El conflicto inicial fue por parte de los policías que reclamaban la implementación de la ley de servicio público;

En suma, el cambio salarial ocurrió en un marco de una profunda intranquilidad por el avance de las reformas dentro de la policía. Ese es el caldo de cultivo de la agitación interna de los sectores más reaccionarios de la oficialidad y la tropa. Grupos que no necesariamente son seguidores de Lucio Gutiérrez pero que fácilmente pueden coaligarse con él. Simplificando las cosas, la política global del gobierno con la policía puede interpretarse como un intento de compensar los apoyos que se pierden por el proceso de reestructuración interna con importantes concesiones salariales, de equipamiento y de dotación de infraestructura. Pero la compra de la lealtad no es tan duradera y estable como la lealtad verdadera (Ospina 2010,5).

Este evento impulsó una serie de modificaciones que fueron dando pie a que la institución policial dejara de tener relevancia en el manejo de la seguridad y diera paso, principalmente a que la misma cayera en manos civiles. Justamente uno de los cambios sutiles que adoptó durante esta época fue el cambio de nombre del Ministerio de Gobierno, Culto y Policía⁶⁴ a través del decreto 410 pasó a denominarse como Ministerio del Interior, desplazando competencias del ministerio a otras carteras de Estado, entregando las ciertas competencias al MJDH que tomó el tema de cultos en ese año. Posteriormente, en el año 2011 se expide un reglamento denominado Nuevo Código Orgánico de Entidades de Seguridad, este tuvo como pretensiones que se consolidara una nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional, sino también a la creación de nuevos cuerpos policiales, justamente se plantearon dos especializaciones en

⁶⁴ Justamente es en 2010 que se le da la competencia de cultos al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y pasa a ser su competencia el tema de cultos.

los cuerpos policiales, tanto de investigación en infracciones penales como de servicio y protección pública;

El primero de estos, tomando como referencia el modelo chileno con su policía civil de investigaciones, busca ser un cuerpo altamente especializado para el tema de investigaciones criminales de características civiles dependiente del Ministerio del Interior y, en el otro caso, se busca constituir un cuerpo especializado en protección de autoridades del servicio público que dependa directamente de la Presidencia de la República (Pontón 2017, 91)

El discurso de la seguridad nacional tuvo un eco importante dentro del gobierno y dentro de la disputa te la arena pública⁶⁵, cuestión que alcanzó su punto máximo y que expresó su importancia por medio de un referéndum que planteó grandes cambios en materia de justicia, entre otros aspectos fundamentales de la estructura de seguridad del país. Es así que el 11 de mayo del 2011 y con 10 interrogantes a la ciudadanía se lanza una consulta popular que se trató principalmente de cambios en el orden judicial (Pontón 2017).

Las preguntas centrales buscaron limitar el abuso de la caducidad de la prisión preventiva, además de la asignación de medidas sustitutivas. Del mismo modo la cuarta y quinta pregunta, abordaban la transformación del aparato judicial a partir de la sustitución del Consejo de la Judicatura y modificar la composición que se tenía hasta el momento. Esto nos muestra que los temas principales en los cuales el ejecutivo planteó sus modificaciones, giraban alrededor de mejorar los procesos administrativos, sobre todo en torno al manejo de la justicia y su composición. En este sentido, las representaciones giraban en relación al hacinamiento de las personas privadas de libertad y a las condiciones en las que se encontraban en materia penal, Así lo diagnosticaba el actor principal de la iniciativa., el gobierno por medio del ex presidente Rafael Correa; “De todas las personas privadas de libertad preventivamente, sólo el 2,97% recibe condena. El resto, el 97,3%, sale sobreseído o absuelto. Es decir, en la gran mayoría de los casos no debió haberse dictado la prisión preventiva” (Correa en Ospina 2011, 4). Lo que en principio muestra que pese al tema discursivo estaba presente, la realidad era muy diferente en el ámbito de la seguridad;

Al mismo tiempo, el gobierno, siguiendo la línea de conducta emprendida en la Consulta Popular, presentó en octubre una voluminosa propuesta de reforma global al código penal cuya filosofía de fondo es que un aumento de las penas y una reducción de garantías disuaden la delincuencia. En efecto, luego de desechar a inicios de año una propuesta “código de

⁶⁵ Ver “*El discurso de seguridad nacional y su influencia en las políticas penitenciarias nacionales*”

garantías penales” realizado por abogados progresistas, la propuesta finalmente presentada por el Ministerio de Justicia enfatiza el endurecimiento y ampliación de penas: reducir la edad de procesamiento penal a 16 años, aumentar la pena máxima acumulable a 35 años, mantener la injuria como delito penal, aumentar la pena por interrupción de vías hasta por tres años de prisión, incorporar la figura penal de la “asonada” castigada con hasta tres años de cárcel que se distingue de la sedición por cuanto no es necesariamente una rebelión armada; restringir la posibilidad de acogerse a la reducción de penas, entre otras(Ospina 2011,5).

El nuevo Código Orgánico Integral Penal en conjunto a las modificaciones del uso de la prisión preventiva, tuvo varios efectos adversos en relación al aumento exponencial de la población penitenciaria nacional. Así mismo, el problema de la sublevación policial modificó varias de sus competencias, haciendo que la seguridad fuera un asunto más de corte ministerial y las políticas fueran dictadas a través del mismo. Esto, por su parte también generó que la policía se relegara a las afueras de los Centros de Rehabilitación Social y el gobierno emprendiera un proyecto a la par de su nuevo modelo de gestión penitenciaria con la especialización de los guías penitenciarios, que a su vez no pertenecen a las fuerzas del orden, pero si representan un actor importante en relación a los Centros de Rehabilitación Social. Este es el cambio que mayor relevancia tiene, pues si bien los guías penitenciarios no son una figura nueva dentro del sistema, la especialización como una fuerza dentro de los centros, especializada y enmarcada en protocolos, reflejó el papel secundario que tuvo la policía, pues su preparación recaía en el manejo del Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos.

3.1.3 Creación del Código Orgánico Integral Penal y su afectación al sistema de rehabilitación social

Los cambios en la seguridad nacional a partir de una serie de instrumentos definidos por el gobierno, fueron un abrebocas de las modificaciones venideras al sistema de rehabilitación social. El nuevo Código Orgánico Integral Penal abrió las puertas a una serie de nuevos delitos e infracciones, que prontamente culminarían en el aumento de personas privadas de libertad en el país, justamente la construcción de este nuevo cuerpo legal responde a la necesidad de reestructuración del Estado y la nueva institucionalidad que fueron en parte el gran estandarte del periodo de gobierno de Rafael Correa.

Los cuerpos normativos como el Código Penal tenían una data relativamente larga en Ecuador⁶⁶, este es en principio, la ley fundamental en torno a las aplicaciones de la pena en el

⁶⁶ La historia del código penal ecuatoriano tiene una larga data, el primero fue aprobado el 17 de abril de 1837 en el periodo presidencial de Vicente Rocafuerte, a quien ya habíamos citado en esta tesis con anterioridad por su

país; su último trabajo de modificación corresponde al año de 1971. Un dato importante que debemos tomar en cuenta es que, éste se encontraba separado tanto con el Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social, instrumento que servía como guía del régimen penitenciario y sobre todo, delineaba las funciones de la estructura administrativa que este tenía (Entrevista Christian Masapanta, Director maestría Derecho Penal USAB, Quito 10 de agosto 2022).

La aparición del nuevo Código Orgánico Integral Penal, tiene como principal actor al propio ejecutivo, esto a través del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, quienes por medio de Subsecretaría de Producción Normativa, redactan un anteproyecto del Código Orgánico Integral Penal⁶⁷. Este cuerpo normativo contó con la participación del Doctor Ramiro Ávila Santamaría como uno de sus principales productores (Ávila Linzán 2017). Como su trayectoria lo precede, el garantismo fue parte del espíritu que enmarcaba este nuevo cuerpo normativo penal para el país, el anteproyecto se apalancaba de esta vertiente para modificar las condiciones penales del país (Entrevista Christian Masapanta, Director maestría Derecho Penal USAB, Quito 10 de agosto 2022).

especial atención a temas del índole penitenciario y justamente ahora por su especial interés en torno al tema penal, justamente este código consagraba la pena de muerte en el país, llamativo tomando en cuenta su posición de liberal y justamente en su ensayo denunciaba los problemas de las cárceles. Así también se consagraban delitos de tipo aflictivo y en torno a los trabajos forzados, justamente este código penal iba acorde del nuevo ordenamiento del sistema republicando que se encontraba aún en su etapas iniciales, justamente se separaron las penas en 3: Represivas (aquí se coloca la pena de muerte), represivas y pecuniarias. Más adelante el código penal tendría varias modificaciones en diferentes gobiernos “el segundo, publicado el 3 de noviembre de 1871 durante el gobierno de Gabriel García Moreno; el tercero, dispuesto por Antonio Flores Jijón, el 4 de enero de 1889; el cuarto, producto de la Revolución Liberal liderada por el General Eloy Alfaro y que se oficializó el 18 de abril de 1906; y, el quinto, publicado el 22 de marzo de 1938 durante la presidencia de Alberto Enríquez Gallo; lo curioso para empezar es que todos estos código fueron impulsados por la necesidad de gobiernos más de iniciativas legislativas peor aún populares”(Morales 2017, 3).

⁶⁷Como lo señala Christian Masapanta (2022) en la entrevista que pudimos realizarle, gran parte de la construcción de este nuevo código- que tuvo su nacimiento dentro del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos- se integraron las mentes más brillantes de lo que se denominó el garantismo penal. Muchos de los contenidos de la normativa, sobre todo en su parte dogmática tienen fuerte influencia del tratadista penal Raúl Eugenio Zaffaroni, justamente el autor señala en uno de sus tratados de mayor relevancia, la importante discrepancia de los sistemas penales encaminados a recrudescer y aprisionar a los eslabones más pobres de la cadena social, mientras que, quienes tienen acceso a recursos suficientes para navegar dentro del sistema, es decir, sobornar a funcionarios del sistema penal tienen toda la capacidad de salir expulsados del sistema aunque su culpabilidad sea evidente, justamente en torno a esto “En la sociedad tiene lugar un entrenamiento diferencial, conforme al grupo de pertenencia, que desarrolla habilidades distintas según la extracción y posición social (clase, profesión, nacionalidad, origen étnico, lugar de residencia, escolaridad, etc.). Cuando una persona comete un delito, utiliza los recursos que le proporciona el entrenamiento al que ha sido sometida. Cuando estos recursos son elementales o primitivos, el delito no puede menos que ser grosero (obra tosca). El estereotipo criminal se compone de caracteres que corresponden a personas en posición social desventajosa -y por lo tanto, con entrenamiento primitivo-, cuyos eventuales delitos, por lo general, sólo pueden ser obras toscas, lo que no hace más que reforzar los prejuicios racistas y clasistas, en la medida en que la comunicación oculta el resto de los ilícitos que son cometidos por otras personas en forma menos grosera o muy sofisticada, y muestra las obras toscas como los únicos delitos” (Zaffaroni 2022, 10)

A partir de estas consideraciones y como parte de los marcos de acción necesarios para que la normativa penal vaya acorde a la normativa constitucional, es decir que las instituciones tengan unas representaciones ejercidas por las instituciones y vayan dando solución por medio de los procesos en torno a los temas de seguridad (Lascoumes & Le Galès 2014). Es por ello que coloca como punto focal, la necesidad de producir el nuevo corpus penal la cual ingreso como solicitud formal el 13 de octubre de 2011 a la Asamblea Nacional. Al día siguiente, la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado solicitó al CAL (Consejo de Administración legislativa) que se coloque como prioritario y urgente para su tratamiento.

El argumento de parte de sus principales promotores, la bancada de gobierno y sobre todo el propio ejecutivo, giraba en relación a los problemas de la dispersión de la normativa en materia penal que existía, con varios cuerpos legales disímiles también a la constitución de 2008 y, sobre todo, a la complicación de la aplicación de la ley que esto suponía. El énfasis que le dieron, fue la falta de principios y garantías ya puestos sobre la mesa en la carta magna de 2008 que requerían ser asentados en los cuerpos legales punitivos del país, con lo que el ejecutivo, señalaba la problemática pública dentro del mercado de problemas públicos, a través de esto y respetando sus representaciones, dan cabida a una serie de procesos que concluyen en resultados concretos, el COIP, justamente es la muestra de todo el proceso de la acción pública en torno a un problema diagnosticado y representado por el gobierno nacional.

La composición general del COIP se define como “como un instrumento de control social, capaz de mantener la seguridad y el orden” (Encalada 2014, 24), en principio un libro preliminar que funge como corpus conceptual para la normativa penal, el primero asumía la infracción penal, el segundo giraba en torno a los procedimientos penales y por último asumir la ejecución y las medidas socioeducativas⁶⁸, en este sentido;

La Asamblea Nacional (Parlamento) recordó que esta reforma se produce después de casi 80 años de vigencia de una añeja normativa penal, lo que ‘constituye un paso sumamente importante para garantizar el derecho a la vida y a la seguridad ciudadana’. También el Código, según un texto de la Asamblea, impulsa ‘la eficiencia y eficacia en la administración de justicia, como parte de la lucha sin cuartel contra la impunidad’ (Aenolastname 2014).

⁶⁸ Las medidas socioeducativas están enfocadas en para los adolescentes infractores, justamente en torno a esto, podemos ver más adelante que también se generó todo un instrumento que normara la forma en la que se administran los CAI, pese a esto, varios entrevistados afirmaron la complejidad del instrumento dado que, estos, pese a que han estado a cargo de instituciones de control penitenciario, no forman parte del mismo.

Siguiendo con esta línea, la problemática fundamental radica en que el producto final del Código Integral Penal y su propuesta inicial, el garantismo, se fueron diluyendo a partir de su llegada a la Asamblea Nacional, el discurso coyuntural en torno a la seguridad y la necesidad de reforzar este elemento del Estado, caló fuertemente dentro del órgano mayoritario legislativo, adoptando la forma de lo que en la doctrina de las ciencias sociales se denomina populismo penal⁶⁹, agregando una serie de nuevos tipos penales y a disgregar conductas. Justamente, la tendencia de derecha fue quien mayor impulso tuvo en relación al populismo penal para este nuevo corpus;

Para mí, así se pongan 200 años de acumulación de penas, mientras exista la caducidad de la prisión preventiva no hay sentencia y, por lo tanto, no se cumple la pena. María Paula (Romo) dijo que un relator internacional señaló que solo el 1% de los delitos llegaba a cumplir una sentencia y el 99% no. Entonces, de qué vale que haya cadena perpetua si nunca se va a dictar la pena. Ese es el primer problema. Después, creo en la acumulación de penas por delito. Si mata una vez, la pena; si mata dos, el doble; si mata tres, el triple de la pena. Y si el delincuente tiene que estar 80 años preso, pues que esté. (Viteri 2010, 22).

El debate que concierne a las penas fue fundamentalmente expresado en términos de años y de vigencia de la pena, más no en medidas de rehabilitación social para las personas privadas de la libertad, este discurso fue permeando el debate dentro de la Asamblea Nacional, es así que se proponía un aumento del peso punitivo en el ejercicio del poder del Estado;

Hay que distinguir entre incrementar las penas y acumularlas. Estoy de acuerdo en que la acumulación vaya por doble vía. Al reo se le debiera imponer una pena por cada delito cometido y, además, por cada víctima afectada. Esto para los delitos graves que constan en la Convención de Roma. Es decir, delitos de lesa humanidad: secuestro, asesinato, violación, tortura, trata de personas, delitos sexuales contra menores de edad. La Comisión de Justicia debería recoger el criterio de la Convención de Roma para diferenciar a esos delitos de otros que están reprimidos con reclusión, pero que no son de lesa humanidad, como el perjurio. (Paez 2010, 43).

El COIP también tuvo como importantes actores dentro de su línea de constitución, a los medios de comunicación que apalancaron el discurso de la inseguridad como parte fundamental de la disertación rutinaria en los medios, colocando énfasis a la crónica roja, casos de asesinato y ubicando a los allegados de las víctimas en primera plana, actores del

⁶⁹ El populismo Penal es comprendido como las medidas que se toman alrededor del endurecimiento del sistema penal como respuesta a los procesos de inseguridad que pueden surgir alrededor de un Estado en este sentido, las decisiones en materia de políticas penales dejan de ser sometidas al cuerpo de expertos y pasan a ser componentes importantes del juicio y la opinión pública, cuestión que tiene como resultado el retroceso de derechos adquiridos o de garantías existentes en la justicia (Garland 2005)

sistema judicial también formaron parte del debate señalando que “las leyes son extremadamente garantistas para los delincuentes” (Gagliardo 2010). Discursos que fueron acogidos por Rafael Correa y que influyeron fuertemente en lo que a posteriori se reflejaría en el nuevo corpus normativo;

Le pido muy comedidamente a la Asamblea que apure el tratamiento de ese Código –Código Integral Penal– que es fundamental para el país, para la seguridad ciudadana, por ahí me dicen que se está cayendo en exceso de garantismo; bueno, yo soy humanista, pero necesitamos tener los pies bien puestos sobre la tierra. Yo no creo que las medidas más duras, sanciones más duras, sean las únicas respuestas pero también son respuestas, no nos engañemos. El efecto disuasivo es importante, necesitamos leyes más severas para tener mejores instrumentos para luchar contra un grave problema que es la inseguridad ciudadana. (Presidencia de la República del Ecuador 2012).

Así el debate en la Asamblea Nacional giró más en torno a la pena y a los nuevos delitos⁷⁰, que en relación a las serias modificaciones que este hacía al sistema de rehabilitación social, tomando en cuenta que ya se había emprendido un Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria que, en principio se pensó como un instrumento de homogenización del sistema; el COIP centraba sus esfuerzos en modificar la tipología penal y puso poca relevancia dentro de uno de los aspectos fundamentales y pilares del sistema penal, los centros de rehabilitación social.

En este sentido, el órgano legislativo no pensó de forma sucinta la problemática de aumentar los delitos y como esto afectaría de forma sustancial a los centros, que si bien habían mejorado sus condiciones con los nuevos centros regionales, generaban una ola importante de nuevos PPL para el país⁷¹. Por lo que el debate en la arena pública sobre la seguridad y el mejoramiento de los cuerpos legales del país resultaron en torno al endurecimiento de las penas y no tanto en relación a las afectaciones que pudieron generar al sistema penitenciario⁷²

⁷⁰ Tal fue el debate en torno a los diferentes aspectos que se señalaban en la nueva normativa y el énfasis del ejecutivo por colocar la problemática del delito que hasta se llegó a movilizaciones en favor del nuevo corpus legal “Cientos de personas asistieron la tarde de hoy a la Plaza Grande, centro de Quito, en respaldo al nuevo Código Orgánico Integral Penal (COIP) y en especial al artículo 146 sobre la mala práctica profesional. En los exteriores del Palacio de Carondelet se instaló una tarima desde donde, el Presidente Rafael Correa, dejó en claro que de no aprobarse esta normativa sería como retroceder siete años. “Nuevamente se está mintiendo al país y a los médicos (...) no podemos discutir con base en la mentira...”, expresó el Presidente (Ministerio de Salud Pública 2014)

⁷¹ Como se puede ver más adelante en el siguiente capítulo, el NMGP pasaría a ser un protocolo que nunca tuvo un carácter normativo, en muchos de los casos se utilizaba como un instrumento de gestión más no una norma que se aplicara al general.

⁷² Más adelante mostramos como la población penitenciaria comienza a aumentar a partir de la publicación del COIP (Ver capítulo 4)

por lo que “en Ecuador entre 2006 y 2014 –en ocho años– la tasa de encarcelamiento creció un 59%” (Sozzo, 2016: 17). Complementario a esta afirmación;

En el año 2014 se expidió una ley que aglutinó la parte sustantiva, adjetiva y ejecutiva, que derogó al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal y al Código de Ejecución de Penas y Rehabilitación Social: el Código Orgánico Integral Penal (COIP).⁶ El COIP tiene dos caras, una que reconoce derechos y garantías, y la otra punitivista y eficientista. La cara garantista está en los derechos que reconoce, como toda ley en este período que utilizó el discurso de derechos para ocultar políticas de control y represión, y la cara punitivista en el aumento de penas, en el aumento de tipos penales y en la disminución de alternativas a la privación de libertad en el juicio y en la condena. El punitivismo también se aprecia en lo que se conoce como eficientismo: juicios rápidos basados en la confesión de la persona procesada y en otras medidas más que disminuyeron las garantías en el proceso a un juicio justo (Ávila Santamaría 2018,33).

El gobierno, tuvo varios debates al interior de cómo se debía manejar la temática de los problemas del delito, esta se podía diferenciar en dos alas contrarias, al interior del propio gobierno miembros de bancada en la asamblea nacional que se impusieron, el cabildeo en torno a los delitos también trajo controversias, El tema del aborto fue uno de los que mayor problemáticas tuvo en este ámbito, con el propio Correa amenazando con dimitir de aprobarse en el nuevo código:

Si siguen estas traiciones y deslealtades, si mañana se evidencia algo, muy lamentable que está ocurriendo en el bloque de País, yo presentaré mi renuncia al cargo’, manifestó el mandatario cuyo período termina en mayo de 2017. ‘Que hagan lo que quieran, yo jamás aprobaré la despenalización del aborto’, dijo Correa, quien aseguró que la Constitución ecuatoriana dice defender la vida desde la concepción (BBC 2013).

El tema de la rehabilitación social no fue un eje central en la discusión, este tuvo un carácter secundario, pese a ser parte integral del texto, tomado un libro entero dentro de la presentación del nuevo cuerpo normativo, pues:

Según recuerdo del tema de rehabilitación hubo muy poca discusión, pues más estaban centrado en el tema de la tipificación de delitos. Quizá la parte más importante respecto al tema de rehabilitación es la incorporación, armonización y actualización de la norma con los tratados que en materia de derechos humanos tiene suscritos el Ecuador. Especialmente para el establecimiento de las penas y el cumplimiento de sentencias y medidas privativas de libertad (Entrevista Informante Asamblea Nacional, 12 de junio 2022).

Incluso al interior del propio gobierno, varias fueron las controversias que se pudieron observar en relación al propio código penal nuevo, dividiéndose en dos facciones:

No recuerdo exactamente los actores pero si puedo decirte que había dos corrientes, una más punitivista en la que se le puede ubicar a Alexis Mera, al mismo presidente Correa y entre otros. La segunda más garantista y pro-derechos que sobre todo no le apostaba al endurecimiento de las penas, este para mí es quizá el punto más cercano al debate sobre la necesidad de una reforma al sistema de rehabilitación social, aunque creo que en el fondo no tuvo la contundencia e importancia del caso (Entrevista Informante Asamblea Nacional, 12 de junio 2022).

Esto, nos muestra que pese a que se colocó especial énfasis en el tema de la seguridad y la necesidad reformativa del sistema punitivo estatal, el eslabón clave dentro del mismo, el sistema de rehabilitación social, no tenía el peso suficiente dentro de los debates legislativos, pese a tener toda una nueva propuesta de gestión penitenciaria germinándose al interior de gobierno e impulsada justamente por el propio Ministerio de Justicia. Sin embargo, una figura importante aparece dentro del espectro de las modificaciones sustanciales a partir del COIP dentro del sistema de rehabilitación social, es la del juez de garantías penitenciarias. Estos fueron contemplados en el articulado del COIP además de la carta magna como los principales garantes de la rehabilitación social, mismos que se encargarían de observar las condiciones en las que se desarrolla uno de los pilares de la rehabilitación, sin embargo, la ejecución de estas competencias no fue desarrollada por el ejecutivo en su totalidad, dado que los jueces que se pusieron a disposición no fueron los suficientes, pues:

Se establecen jueces de garantías penitenciarias en el código orgánico integral penal, hubo que esperar las masacres⁷³ para que recién se vayan implementado los Jueces de Garantías Penitenciarias en Ecuador. No existían jueces de garantías penitenciarias y los que existían eran insuficientes para atender esa demanda (...) lo contemplaba la ley, si estaba en el código integral penal debía implementarse y adoptarse. Que sucedía, que en ámbito práctico, por motivos de política judicial, se mencionaba que no había recursos, que no había presupuesto necesario y no se implementaron los jueces de garantías penitenciarias. ¿Por qué es importante un juez de garantías penitenciarias? El juez de garantías penitenciarias es el encargado de conocer, establecer y garantizar la situación de los privados de libertad (...) así la norma dicta

⁷³ Uno de los problemas actuales en el país desde la administración de Lenin Moreno hasta la actual (2021-2022) de Guillermo Lasso son las recurrentes masacres en diferentes cárceles del país, tanto en Guayaquil, Cuenca y otras provincias han visto como los Centros de Rehabilitación Social han sido asolados por las bandas que se han formado al interior de los centros, justamente con la última masacre que se dio en el país, la última se produjo en Santo Domingo de los Tsáchilas con 13 muertos (al momento de escribir esto). Es a partir de esta que se da un refuerzo a esta figura para la implementación de Jueces de Garantías Penitenciarias en el país.

que se hagan visitas periódicas para evaluar la situación de los privados de libertad (Entrevista Christian Masapanta, Director maestría Derecho Penal USAB, Quito 10 de agosto 2022).

Siguiendo esta línea las competencias de evaluar las condiciones de los centros de rehabilitación les correspondían directamente a estos jueces que no fueron plenamente implementados en el país, así que existió un abandono por parte del ámbito judicial en relación a los centros de rehabilitación para contemplar las condiciones en las que los centros se manejaban. Es por ello que los ministerios adoptan una serie de competencias en forma de “modelos” para poder mantener las condiciones que requieren los centros de rehabilitación, justamente llenando el vacío que los jueces debían realizar al evaluar los centros.

3.2 La seguridad en los Centros de Rehabilitación Social: Creación de la escuela penitenciaria

A la par del desarrollo en los cambios de la seguridad nacional, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, emprendió su propio proyecto para el manejo del sistema penitenciario enfocado en la seguridad requerida para los centros, una gran apuesta que implicó un enorme esfuerzo de trabajo en conjunto con una serie de instituciones nacionales e internacionales. La cuestión de la seguridad en los centros de rehabilitación social es un eje fundamental para las profundas modificaciones que se realizaron, la literatura especializada coloca énfasis en varias necesidades para el manejo y mejoramiento de los sistemas penitenciario, justamente Elías Carranza (2012), señala la necesidad de dos factores fundamentales para el funcionamiento del sistema penitenciario de un país:

I) Espacio físico (terreno e instalaciones edilicias adecuadas); Y II) Personal penitenciario (adecuadamente seleccionado, capacitado y con estabilidad en su función). En efecto, si falta espacio, hay sobrepoblación y hacinamiento; y si falta personal, hay anarquía y vacío de autoridad, que es llenado por los liderazgos emergentes y el surgimiento de grupos de autodefensa (32).

En relación a esto, uno de los elementos a los que se le puso énfasis durante la gran reforma al sistema penitenciario fue mejorar el sistema de preparación para los agentes penitenciarios, denominación que adoptaron en los planteamientos iniciales que se buscaron implementar en el sistema, justamente en este apartado nos proponemos analizar los instrumentos que se utilizaron para su desarrollo, las implicaciones y los mecanismos de producción de los instrumentos.

3.2.1 Educación y perfil del Guía penitenciario

La reforma penitenciaria tenía como principal edificación dentro de la misma la conquista de un programa rehabilitador que lograra romper con los esquemas y precedentes ecuatorianos

que habían marcado al sistema penitenciario, por lo que se ha señalado como eje central el mejoramiento de la preparación del guía o agente penitenciario⁷⁴. Dichas acciones representaban el éxito de la aplicación de lo que más adelante desarrollaremos, que fue el modelo de gestión penitenciaria. Es así que el progreso integral de este aspecto de la administración penitenciaria, adquiere especial relevancia, en relación al proyecto general planteado por el MJDC.

El Cuerpo de Seguridad y Vigilancia del Sistema Penitenciario⁷⁵ es una entidad que se constituye a partir del año 2003, como un organismo especializado de la entonces encargada del sistema penitenciario Dirección Nacional de Rehabilitación Social, así a partir de la absorción de capacidades por parte del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, asume las competencias del sistema de rehabilitación social, por tanto también la problemática del cuerpo de seguridad encargado de la seguridad en los CRS del país.

Es por ello que una de las políticas que tuvo mayor énfasis y esfuerzo por parte del Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos fue la creación de la escuela penitenciaria. Con el objetivo de enfocar el trabajo de los nuevos guías en formarse alrededor de las nuevas políticas que se iban a ir implementado en los centros de rehabilitación social del país, se ideó como una forma de acompañamiento al nuevo modelo de gestión penitenciaria, dado que estos nuevos guías, serían quienes ejercerían y aplicarían el NMGP.

Cabe resaltar que muchos de los criterios que se expusieron alrededor de esto, giraban en relación al mejoramiento y mayor especialización de los guías penitenciarios, acorde a las políticas planteadas con anterioridad dentro del plan del gobierno de la Revolución Ciudadana, los enmarcamientos, marcos normativos y procesos propios de la propuesta posneoliberal, apuntaban, ciertamente, a racionalizar los espacios por medio de la planificación y tecnificación de los elementos de ejercicio del poder Estatal. El dominio de la violencia legítima, se expresaba de forma clara dentro del espectro de la propuesta de nuevos

⁷⁴ Dependiendo la temporalidad en la que se hable, el guía o el agente penitenciario son cuestiones semánticas que se utilizan, esto produjo un debate grande dentro de la reforma, dado que implican mucho más la palabra agente que únicamente guía, pues guía, según se nos informó en entrevistas, representaba un concepto normativo, mientras que agente uno más ligado al orden y control.

⁷⁵ El CSVSP tiene un reglamento interno que define las competencias y el ordenamiento de los encargados del sistema de seguridad de los CRS del país, lo define de la siguiente manera “El Cuerpo de Seguridad y Vigilancia es un grupo operativo que presta su contingente en la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, Centros de Rehabilitación Social, centros de Detención Provisional y centros de Confianza, en la seguridad, vigilancia, custodia y traslado de los internos e internas a los diferentes centros en el ámbito nacional, como a las diligencias judiciales ordenadas por autoridad competente”. (Reglamento del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia del Sistema Penitenciario, Art. 4). Esta competencia pasó al MJDC durante la gran reforma del año 2010 en donde se adquirió por completo las competencias de la administración de sistema penitenciario.

guías penitenciarios, dotando de un sentido de corte mayormente tomado del sector privado con todo el apoyo del aparato Estatal.

El problema de los guías penitenciarios es algo que se ha venido debatiendo alrededor de las investigaciones dentro del sistema penitenciario nacional, dado que “La base del sistema penal no son los edificios [...] la reforma descansa, no en los edificios, sino en el personal” (Güerri 2019, 556). Este es uno de los eslabones más importantes alrededor de mismo, debido a que por su posición se coloca en la capacidad de ofrecer, a cambio de dinero u otras cosas, beneficios para los privados de libertad que se encuentren en la capacidad acceder a ellos. El “refile” era una de las instituciones con mayor peso en el Ex –Penal García Moreno de la Ciudad de Quito (Núñez 2005), por lo que colocar el énfasis en este aspecto, resultaba imprescindible, dadas las condiciones en las que los privados de libertad podían, coaccionar a los propios miembros de la seguridad para obtener beneficios y así encontrar el vacío de poder que prontamente derivara en mayores problemas alrededor del centro.

Siguiendo con esta línea, los guías jugaban un papel fundamental⁷⁶ en relación al manejo de las sustancias que se podían comercializar dentro de los centros, llegando al punto de ser eslabón clave dentro del tráfico de drogas al interior, violencia y ajustes de cuentas entre los propios ppls. Reconociendo estos problemas como un eje que se mantuvo dentro de los dilemas penitenciarios, surge la necesidad de realizar modificaciones a este aspecto dentro de las mecánicas de mejoramiento del sistema de rehabilitación, es por ello que nace una

⁷⁶ El problema de los guías penitenciarios es basto dentro de las investigaciones alrededor de los Centros de Rehabilitación Social o su denominación más común “cárceles”, así lo da a conocer Andrea Aguirre (2019) en su trabajo en relación al orden punitivo del estado y en materia carcelaria del país, mostrando el siguiente testimonio “Los guías compran lo robado. Son los “cachinos” o “cachineros” de aquí adentro, porque se ven favorecidos por el escaso valor por el que adquieren el producto del robo; pero por otro lado el “choro” [ladrón] se gana la amistad de los guardianes [...] Se les dice glotones porque son hermanos menores de los “comilones” o sea de los “rayas” [pesquisas, los agentes del SIC]. Así se hacen favores uno al otro. El “glotón” cuida del “choro”, en quien encuentra un buen negocio. El “choro” le llama “mi hombre” o “el mío” cuando se trata de nombrarlo entre su grupo de adentro. Es que el glotón tiene que ser el obligado correo del licor y hasta de marihuana; por otro lado es el que realiza los “cobros” y “pagos” del interno de su confianza” (192). Este testimonio muestra claramente las dificultades del manejo de los guías penitenciarios, principales encargados de mantener el orden en los Centros de Rehabilitación Social.

Ligado a esto, el problema previo de los guías tuvo mayor evidencia en investigaciones que versaban en relación a las poblaciones trans dentro del Ex –Penal García Moreno, la violencia que se ejercía en estas poblaciones era consentida, hasta cierto punto por las autoridades pero en complicidad con los guías, tal fueron los dilemas que “pasan todos, de una u otra forma, a engranarse en distintos niveles de complicidad y responsabilidad dentro del sistema de “limpieza social”, implementado por algunos internos con el respaldo de guías penitenciarios y algunas autoridades por este motivo, gracias al interés del Ministerio de Justicia y DD.HH., una de las medidas precautelares en el reglamento interno de los recintos de rehabilitación social es la prohibición explícita del cambio de pabellón para evitar en parte el modus operandi de los ajusticiamientos en el pasado”(Camacho 2011, 75). Justamente es a partir del apareamiento del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos que se comienza a tomar acciones en concreto alrededor de las problemáticas penitenciarias del país. La relevancia de los acontecimientos dentro de las cárceles asume una especial tónica a partir del manejo de esta institución y posterior reforma integral del sistema penitenciario nacional.

importante iniciativa que acompañara las políticas y leyes que fueron emergiendo entre 2010 y 2014.

El proceso de capacitación de guías penitenciarios comienza a partir de 2011, alrededor de la construcción de centros de rehabilitación regionales. Como parte del cambio en la conceptualización de la visión de los Centros de Rehabilitación Social, el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, emprende el proyecto de lo que se denominó la escuela penitenciaria. Para consolidar este objetivo el MJDHC decide firmar un acuerdo con la Escuela Superior Politécnica del Ejército.

De acuerdo a la transversalidad que se le dio al problema penitenciario, el encargado de la Subsecretaría de Coordinación de Rehabilitación Social del Ministerio de Justicia, Víctor Hugo Cozar, en el año 2010 señalaba las razones de la importancia del sector seguridad dentro de los precintos, “El profesionalizar la carrera penitenciaria es tan importante como la construcción de nuevas edificaciones en el sistema de rehabilitación social. Esta gestión ha sido deficitaria por la falta de capacitación de los grupos humanos que tienen la responsabilidad de realizar este trabajo” (Cozar en El Universo 2010b)

A partir del diagnóstico que se realizaba de los problemas fundamentales que tenían los centros de rehabilitación, se encargó a la Escuela Superior Politécnica del Ejército (ESPE) que consolidara un programa de capacitación. El MJDHC empezó la selección con alrededor de 150 aspirantes a guías penitenciarios⁷⁷. En la estructura inicial para la capacitación de este nuevo cuerpo de seguridad de los Centros de Rehabilitación Social quedó el Director del Departamento de Ciencias Humanas de la ESPE, en conjunto con los funcionarios del Ministerio de Justicia, lo que mayor relevancia tiene la formación de los guías, dado que esta se encontraba a cargo de docentes civiles y personal militar, esto, en principio, muestra no solo la consolidación de un problema como parte de la cartera pública, dado que se interviene dentro de ella por medio del Estado para su resolución, también da luces claras del manejo

⁷⁷ En torno a las labores de los guías penitenciarios, la Organización de las Naciones Unidas señala en sus Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos una serie de parámetros que deben ser cumplidos por los países miembros como parte de los acuerdos. En tanto define las competencias de los guías penitenciarios como “Personal Penitenciario 1) La administración penitenciaria escogerá cuidadosamente el personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios. 2) La administración penitenciaria se esforzará constantemente por despertar y mantener, en el espíritu del personal y en la opinión pública, la convicción de que la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia y, al efecto, utilizará todos los medios apropiados para ilustrar al público. 3) Para lograr dichos fines será necesario que los miembros del personal trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales...” (Coyle 1955, 9-10). Recordando que varias de las modificaciones al sistema penitenciario se realizaron con la venia y aprobación de este organismo, tomando en cuenta, además que el NMGP también fue en parte, motivada por la visita que se realiza a República Dominicana por el MJDHC y que la UNDOC también brinda asesoría para el fortalecimiento de este aspecto del Estado, hace sentido que exista una modificación al cuerpo de seguridad penitenciario.

que se le colocó a los diferentes instrumentos de la acción pública en pro de la obtención de resultados favorables al dilema colocado como prioritario para la seguridad general y el control de la población penitenciaria. Es por ello que se desarrolló toda una estrategia de selección que mostraba el perfil necesario para el cargo:

Tabla 3. 5 Perfil del Agente de seguridad diseñado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos⁷⁸

Perfil de ingreso:	<ul style="list-style-type: none"> -Ser ecuatoriana/o -Ser bachiller -Edad comprendida entre 21 y 32 años inclusive -Estatura mínima: mujeres 1.53 m. hombres: 1.65 m. -Aprobar exámenes de admisión -Salud y estado físico compatibles con la función a desempeñar
Perfil de salida:	<p><u>Competencias genéricas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Demostrar sólidos valores humanos que se caracteriza en una actuación responsable, honesta, respetuosa y firme su actuación como agente de seguridad - Comunicación efectiva de forma oral y escrita - Optimizar los recursos que el estado pone a disposición de las instituciones penitenciarias - Demostrar preparación física para ejecutar la actividad de seguridad y vigilancia

Fuente: Ministerio De Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011)

Nota: La toma datos de la construcción de los perfiles para guías penitenciarios que se propusieron alrededor de 2011 por el MJDHC

La diferencia sustancial entre los procesos constitutivos de esta cartera en relación al manejo neoliberal de la situación, aparecen de forma más clara cuando observamos en clave comparada el aumento de la complejizarían del perfil de los guías penitenciarios.

- Ser ecuatoriano de nacimiento
- No ser menor de 18 ni mayor de 35 años
- Estatura mínima 1,65m
- Ser bachiller
- No haber sido dado de baja de las FF.A y Policía Nacional
- No haber sido anteriormente Guía Penitenciario
- Presentar documentos en el prospecto de admisión: Psicológicas, académicas, médicas y físicas
- Luego de la convocatoria, presentar todos los documentos en la unidad de Recursos Humanos de la DNRS (Dirección Nacional de Rehabilitación Social 2006, 5).

⁷⁸ Este modelo fue sacado de documentos que se pudieron rescatar en torno a la concreción de contactos de entrevistas. La información no está disponible de forma oficial, estos corresponden a borradores finales que, según se señaló, no tuvieron mayor cambio para su versión final.

El aumento de la complejidad de los requisitos es un esquema llamativo dentro de la reforma general de la institución encargada de los agentes penitenciarios, agregando requisitos a los postulantes, y justamente mostrando ya elementos que van alrededor de lo que se denomina como Nueva Gestión Pública, con el mejoramiento de la eficiencia y la eficacia. Esto se expresa plenamente en la necesidad de reforzar valores hacia el sector asignado, requerimientos en pro de la racionalización del empleado público apoyados en los propios valores de efectividad que nutren la responsabilidad del cargo al que se aspira, además de plantear una gestión ética (Ramió y Salvador 2005).

Uno de los aspectos fundamentales que podemos observar, pese a que, la implementación de lo denominado gestión neoempresarial, la cual, es representada, principalmente por agregar elementos del sector privado a manejo público. Una de las características de este es la utilización de lenguaje propio del sector privado y sobre todo la conceptualización (Allende 2001), esto se puede ver en las competencias genéricas que se solicitan para los postulantes, por ejemplo cuando se habla de “Optimizar los recursos que el Estado”.

Por medio la tabla 5, se observa de forma más clara cuales eran las perspectivas que se fueron desarrollando alrededor del programa que se implementó para los nuevos agentes penitenciarios. Definir una serie de parámetros de uniformidad que vayan acorde a los mecanismos de eficiencia y eficacia (López 2003), saltan a la vista en relación al programa que se propuso ejecutar para el mejoramiento del cuerpo de seguridad de los Centros de Rehabilitación Social, estos no son únicamente los parámetros que debe cumplir el nuevo miembro de dicho cuerpo, también estaba acompañado de un programa de estudios que podemos ejemplificados a continuación:

Tabla 3. 6 Plan de estudios para Guía penitenciario

Código	Módulo de estudios	Total de horas	Valor en créditos
CG.1.1	Sistema Penitenciario Ecuatoriano	32	2
CG.2.2	Normativa Penitenciaria	48	3
CG.3.3	Derechos Humanos en el Contexto de la Privación de Libertad	32	2
CG.4.4	Modelo de Gestión de las Penitenciario	32	2
CG.5.5	Ética del Buen Vivir	32	2
CG.6.6	Ética del Servidor Público	32	2

CG.7.7	Salud Integral	32	2
C.G.8.8	Redacción Profesional	48	3
CE.1.9	Riesgos Penitenciarios	64	4
CE.2.10	Seguridad del Sistema Penitenciario	80	5
CE.3.11	Psicología Penitenciaria	48	3
CE.4.12	Cultura de Paz y Manejo de Conflictos	32	2
CE.5.13	Cultura Física y Defensa Personal	80	5
CE.6.14	Códigos Formales e Informales	32	2
CE.7.15	Tecnologías de la Información y la Comunicación Aplicada a la Gestión Penitenciaria	32	2
CE.8.16	Gestión Educativa	32	2
	TOTALES	800	40

Fuente: Ministerio De Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011)

Nota: La tabla fue tomada directamente de documentos que detallaban la construcción de dichos espacios para el desarrollo de los procesos formativos de los guías penitenciarios

Como se observa, parte fundamental de la modificación al cuerpo de seguridad de los Centros de Rehabilitación Social, orbitaba también en la concordancia de los principios que se iban construyendo a partir del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, esto igualmente en el sentido de que se puedan complementar dentro de la reforma que se fue gestando a partir de 2010. Así se lo señalaba en los planteamientos para la construcción de la escuela penitenciaria;

La implementación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria sólo es posible mediante la profesionalización y capacitación del personal que trabaja al interior de los Centros de Rehabilitación Social que permitan dar las directrices necesarias para la ejecución del Nuevo Modelo y llevar adelante verdaderos procesos de rehabilitación y reinserción social para las personas privadas de libertad (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2011, 1).

Desde la perspectiva neoempresarial es notorio como se acomodan ciertos aspectos en sentido de capacitación de empleados, dado que se plantea únicamente como un ente numérico el cual solo se considera como indicadores y actuaciones modernizadoras, es decir organigramas, procedimientos, indicadores.

3.2.2 Estructura de la escuela penitenciaria: Especialización de agentes de seguridad penitenciaria como parte de la reestructuración de los Centros de Rehabilitación Social

Parte importante de la reestructuración del cuerpo de seguridad enfocado a los Centros de Rehabilitación Social, fue ajustar la forma en la que los agentes de seguridad penitenciaria eran preparados para la actividad al interior de los CRS, estos lineamientos siguen una lógica externa que sirvió de base para la creación de estos modelos administrativos, dado que este modelo está basado en la experiencia de países como Francia o República Dominicana, quienes fueron falanges importantes dentro del desarrollo estructural del modelo de la escuela penitenciaria, que a su vez tiene un corte profundamente jerárquico es decir, una estructura formal con rangos que prontamente se vio en el diseño de avance de corte empresarial que veremos más adelante, tomando como base las estructuras de las fuerzas del orden como principal eje de su construcción. Así mismo, este hace hincapié en la modernización y mejoramiento de las actuales condiciones de los agentes penitenciarios, hecho fundamental en torno a las especificaciones que fueron dado pie a las modificaciones del sistema general;

Aquí cabe anotar, que el nuevo modelo de atención integral requiere un equipo multidisciplinario que este renovando continuamente su conocimiento en temas de seguridad, administración penitenciaria y tratamiento. Razón por la cual, nuestra Cartera de Estado ha firmado acuerdos bilaterales con: la República de Francia, y la República Dominicana para el intercambio de experiencias y la capacitación continua del personal que trabaja en los Centros de Rehabilitación Social. En este contexto, a mediados del mes de junio del 2012, cuatro expertos de la Escuela Nacional de Administración Penitenciaria de Francia (ENAP) capacitaron a 60 funcionarios que trabajan en los Centros de Rehabilitación Social en temas sobre: organización de talleres productivos y seguridad (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2012, s.p).

A partir de estos elementos podemos observar una problemática importante de cómo se adoptan modelos de experiencias de corte europeas, dentro del espectro de los diseños institucionales ligados a los regímenes de bienestar y a la aplicación en relación al manejo latinoamericano de estos procesos, en las estrategias de modernización institucional aplicados desde la visión de la Nueva Gestión Pública, en este sentido, se da una mixtura entre dos cuestiones que son denominadas isomorfismos institucionales, mismas que pueden entenderse como las tendencias de las organizaciones a adoptar formulas consolidadas y aceptadas en su entorno referencial, las cuales acogen dos formas; 1) isomorfismo coercitivo: este aparece como resultado de presiones informales o formales de otras organizaciones para que estas estructuras puedan ser reproducidas a partir de las pautas de funcionamiento, por ejemplo

desde diferentes organismos internacionales, para consolidar soluciones institucionales que promuevan la eficiencia y la eficacia de las prácticas administrativas en América Latina; 2) Isomorfismo mimético: como proceso de réplica de estos referentes o líderes, tenemos un problema con la evaluación de los resultados, justamente debido a la presencia de algunos elementos simbólicos, los cuales generan que las instituciones tiendan a configurarse a partir de los elementos que se consideren más legítimos o exitosos (Allende 2001). El caso latinoamericano es particular, dado que se pueden ver, una participación de ambos isomorfismos dentro de los planteamientos de la administración pública.

En relación a la preparación de los guías penitenciarios, el proceso de optó a una temática de corte más educativo, claramente tomado del modelo ENAP francés el cual, como institución esgrime esa temática de manejo, pues se trabaja como una carrera de corte educativo con módulos aprobatorios. Para ello se propuso una estructura inicial que fue la guía fundamental del proyecto:

Gráfico 3. 8 Estructura general de la Escuela penitenciaria



Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011)

Parte fundamental de la problematización del tema de los agentes de tratamiento, fue justamente la calidad de los que se encontraban en funciones y a partir de ello ir determinando estructuras que permitan menguar las limitantes de los funcionarios, justamente podemos

observar en el siguiente cuadro las condiciones en las que los guías se desempeñaban en 2011:

Tabla 3. 7 Nivel educativo de los Guías Penitenciarios en el año 2011

Nivel Educativo	Número de Funcionarios	Porcentaje que representa
Pre Bachillerato	196	9%
Bachiller	1299	59%
Técnico Superior	21	1%
Tecnólogo	20	1%
Egresado	14	1%
Tercer Nivel	574	26%
Cuarto Nivel	69	3%
Total	2193	100%

Fuente: Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011).

Nota: La tabla está basada en los datos obtenidos y rescatados de la base de datos del MJDHC

A partir de estos datos, en los cuales podemos observar que gran parte del personal que operaba como guía penitenciario dentro del sistema de rehabilitación social no contaba con la preparación suficiente como para ejercer su cargo, justamente de ahí parte el diagnóstico que se realizó alrededor de los agentes penitenciarios. También es llamativo que durante varios años de gestión los esfuerzos por el mejoramiento de este aspecto no tuvieron mayor repercusión, dado que la situación de los agentes se mantuvo igual que la de los privados de libertad, es decir, subsistiendo en condiciones mínimas, lo que era el caldo de cultivo para el vacío de poder que fue característico de los CRS.

Esto es revelador de la visión que se mantuvo del sistema de rehabilitación social, dado que no se requería una especialización profesional, por lo que su personal en materia de seguridad muestra que el perfil del guía penitenciario carecía mucho en torno a su ingreso al servicio. Siguiendo esta línea, el propio MJDHC tampoco pensó el tema de las y los agentes penitenciarios como un proyecto que requiera intervención de ámbito educativo, por lo que no se registran intentos o acuerdos con instituciones de educación superior que dieran capacitaciones a los guías penitenciarios⁷⁹ previos al año 2011 y el emprendimiento de la Escuela penitenciaria.

⁷⁹ Esta situación fue resuelta alrededor de 2016 cuando se institucionalizó por parte del Consejo de Educación Superior la carrera de Guía penitenciario.

De ahí y con estos antecedentes que el MJDHC, emprende un proyecto de estructura de escuela penitenciaria que pudiera sanear la necesidad de estos. Es por ello que como parte de la iniciativa se colocó al programa como;

Dentro de este marco normativo nace el proyecto “Creación de un sistema de capacitación a guías penitenciarios de nivel superior en el Ecuador”. Con sus tres componentes: capacitación inicial para los aspirantes a guías penitenciarios, carrera técnica de capacitación para guías penitenciarios y capacitación continua para los funcionarios del sistema penitenciario. Este proyecto contribuirá directamente a la promoción y aplicación del respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad a través del modelo de atención integral a personas privadas de libertad por los funcionarios que laboran en los Centros de Rehabilitación Social, propendiendo así mejorar el acceso a equidad y justicia (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2011).

A su vez, varios indicadores y proyecciones de gestión administrativa fueron contemplados como mecanismo de mejoramiento en torno a la eficiencia y la eficacia de los agentes de seguridad penitenciaria que se irían formando a partir de su apertura, es así que se realizan varios planteamientos iniciales en torno a la estructura del proyecto que se buscó implementar alrededor de estos.

Tabla 3.8 Requerimientos iniciales del proyecto de Escuela Penitenciaria 2012

Función social de la escuela:	Formar y capacitar el personal penitenciario en general; así como investigar sobre Rehabilitación Social y Ejecución Penal, en correspondencia con los requerimientos de la sociedad ecuatoriana
Programas de formación y capacitación a desarrollar:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formación de agentes de seguridad (AS) 2. Capacitación de líderes, supervisores y jefes de seguridad 3. Capacitación del personal técnico y administrativos 4. Capacitación del personal directivo 5. Capacitación del personal de mantenimiento y servicios 6. Capacitación al Instituto de Criminología y Ejecución Penal 7. Capacitación a los grupos especiales de seguridad
Modalidad de estudios:	Presencial y semipresencial
Capacidad de la escuela:	400 estudiantes- simultáneos
Total de docentes:	5 docentes de tiempo completo y 10 de tiempo parcial

Requerimientos esenciales De infraestructura física y tecnológica:	<ul style="list-style-type: none"> -10 aulas con capacidad máxima de 30 participantes; - para todas las aulas se requiere: infocus, computadora e internet; - un auditorio con capacidad para 100 personas -2 laboratorios de computación, un simulador del accionar penitenciario y un polígono de “tiro”; - 1 biblioteca con capacidad simultánea de 60 personas, con 6 computadoras: acceso a internet; - 1 gimnasio para práctica de defensa personal y 2 canchas deportivas multifuncionales; - oficinas administrativas esenciales y locales de trabajo para los docentes
---	--

Fuente: Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011).

Nota: La tabla está basada en los datos obtenidos y rescatados de la base de datos del MJDHC

Este es uno de los esquemas iniciales con los que se planteaba llevar a cabo el proyecto de escuela penitenciaria en Ecuador: La estructura toma los planteamientos de una unidad educativa, pues, como hemos señalado con anterioridad, este era el proyecto que se buscaba colocar alrededor del mismo. Dentro de la estructura programática también se planteaba una estructura de avance progresivo que se denominaba “plan de carrera”, en el cual los guías penitenciarios podrían ir escalando posiciones dentro de la organización jerárquica que se planteaba como estructura orgánica de la escuela.

Tabla 3.9 Estructura de la Carrera de funcionarios penitenciarios

	Aspirante a agente de seguridad	Agente de seguridad (AS)	Líder de Seguridad (LS)	Supervisor der seguridad 1 (SS-1)	Supervisor der seguridad 2 (SS-1)	Jefe de Seguridad (JS)
Tiempo total (21 años)	1 año	4 años	4 años	4 años	4 años	4 años

Requisitos:	-Ser ecuatoriano -Ser Bachiller -Edad comprendida entre 21 y 32 años inclusive -Estatura mínima: Mujeres 1.53 m. Hombres: 1,65 m. -Aprobar exámenes de admisión -Salud y estado físico compatibles con la función a desempeñar -Realizar y aprobar curso de preparación de A.S durante un año (6 meses presencial en escuela y 6 meses en pasantía)	- Tener resultados satisfactorios e historia impecable en la ejecución del servicio, que se refleja en la evaluación de cada año de trabajo -Realizar 1 curso de capacitación y actualización 1 año, con modalidad semipresencial	-Tener resultados satisfactorios e historial impecable en la ejecución del servicio, que se refleja en la evaluación de cada año de trabajo -Realizar, al menos. 1 curso de capacitación y actualización, de 2 meses, con, modalidad semipresencial (en el periodo de los 4 años)	-Tener resultados satisfactorios e historial impecable en la ejecución del servicio, que se refleja en la evaluación de cada año de trabajo -Realizar, al menos. 1 curso de capacitación y actualización, de 2 meses, con, modalidad semipresencial (en el periodo de los 4 años)	-Tener resultados satisfactorios e historial impecable en la ejecución del servicio, que se refleja en la evaluación de cada año de trabajo -Realizar, al menos. 1 curso de capacitación y actualización, de 2 meses, con, modalidad semipresencial (en el periodo de los 4 años)	-Tener resultados satisfactorios e historial impecable en la ejecución del servicio, que se refleja en la evaluación de cada año de trabajo -Realizar, al menos. 1 curso de capacitación y actualización, de 2 meses, con, modalidad semipresencial (en el periodo de los 4 años)
-------------	---	--	--	--	--	--

Fuente: Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011).

Nota: La tabla está basada en los datos obtenidos y rescatados de la base de datos del MJDC

Es así que el planteamiento inicial correspondía al manejo de una carrera alrededor del sistema de rehabilitación social, claramente inspirada en el mejoramiento, tecnificación y sobre todo, en torno a los modelos empresariales de crecimiento sostenido del personal, para asegurar su permanencia en el sistema. Estos planteamientos fueron la base fundamental de la estructura con la que se inició el proceso de construcción de la escuela penitenciaria en el país, mostrando la relevancia que adquirió el proyecto por parte del MJDC dentro de sus bosquejos iniciales, estos a su vez muestran cómo se planteó la modificación de esta institución alrededor de las nuevas políticas y acorde los estándares internacionales como un eslabón importante dentro de la reforma general del sistema penitenciario.

3.2.3 Dilemas y expectativas de la Escuela penitenciaria

La escuela penitenciaria en Ecuador fue uno de los programas que mayor importancia tuvo durante el periodo de 2011 hasta 2014. Este representaba todos los ideales del mejoramiento del sistema penitenciario a través de la eficiencia y la eficacia. El programa iba orientado al ascenso y la tecnificación del cuerpo de seguridad correspondiente al sistema penitenciario

nacional. La institución como tal ya era parte del sistema, sin embargo, la administración del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, la diagnosticaba como deficiente y con pocas capacidades de hacer frente a sus responsabilidades:

En el 2003 se crea el Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria como un órgano especializado de la ex Dirección Nacional de Rehabilitación Social. Estos avances de orden institucional y normativo no han conseguido generar, implementar y aplicar políticas institucionales orientadas a la instalación de procesos que regulen una administración que propenda al desarrollo y potencialidad de las capacidades técnicas, científicas y humanas del personal que labora en el Sistema Penitenciario (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2012,1).

Uno de los dilemas que se han presentado incluso en el contexto contemporáneo es en relación a las atribuciones que este cuerpo de seguridad debe tener en relación a los demás elementos de seguridad presentes en el Estado, es llamativo este tema dado que dichas atribuciones en principio chocan con lo que, en el imaginario colectivo, sopesarían sobre las instituciones policiales. Sin embargo, la necesidad de la construcción de la institución fuera del órgano policial tiene una justificación específica. Se buscaba limitar las actividades policiales al interior de los centros de rehabilitación dado que la visión que este órgano de seguridad del Estado tiene en relación al delito, es diferente a la que, en principio, se debe construir alrededor de los CRS. La policía se plantea como eje principal la prevención del delito y hasta la obstrucción del cometimiento, mientras que los CRS son la siguiente etapa en la aprensión del quebrantamiento de la ley. La visión que se buscaba implementar era, en principio una rehabilitadora.

Es por ello que el principal referente durante la construcción de la escuela penitenciaria fue el ENAP de Francia, la cual había consolidado su posición como institución y representaba un precedente exitoso en torno a la formación de agentes penitenciario, elemento sustancial del isomorfismo mimético que caló en las autoridades para solicitar su apoyo como parte del proceso y posterior adoptar una serie de medidas de funcionamiento, en específico el esquema de formación más apegado a un modelo centrados en la rehabilitación social, aunque no fueron los únicos que se evaluaron dado que México y Estados Unidos⁸⁰ también plantearon la cooperación. Estos modelos no se ajustaban a la visión que, en aquel momento, el MJDH

⁸⁰ Uno de los aspectos fundamentales del alejamiento con Estados Unidos fue gracias a que su modelo estaba más cercano a cuestiones alrededor de la privatización y extracción de mano de obra barata en sus prisiones, cuestión que fue desechada dado que no se ajustaba al modelo, si recordamos, en la historia que hemos narrado aquí, el país no se ha apegado a ese manejo penitenciario, no siquiera en sus inicios durante el periodo de Gabriel García Moreno.

buscaba como canon para sus instituciones del sistema penitenciario (Ex Servidora MJDHC1 entrevista, vía Zoom, 12 de marzo 2022).

Es así que para 2010, en Ecuador, la población penitenciaria nacional se encontraba repartida en alrededor de 35 Centros de Rehabilitación Social, además de Centros de Confianza (5) y detención provisional (4). En tanto a la población penitenciaria, esta se distribuía entre un 92% de hombres y un 8% de mujeres. Ahora, en relación a los funcionarios, para el año 2010 existían alrededor de 1279 guías penitenciarios y 914 funcionarios administrativos que se encargaban de la parte operativa del sistema (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2012). Con estos antecedentes claros de la cantidad de personal que se contaba para la atención de seguridad y la necesidad de mejorar este sistema además de acompañar la política pública planteada dentro del sistema de rehabilitación social con quienes serían los encargados de ejecutar el instrumento, el Ministerio de Justicia emprende un proceso largo de tecnificación de los agentes de seguridad penitenciaria en el país.

La formación de los nuevos miembros del cuerpo de seguridad, fue dada directamente a la organización militar, dejando de lado al cuerpo policial que se ha encargado por larga data del manejo de los CRS. En relación a lo que se ha venido planteando de las reformas a la seguridad, la hipótesis plausible que nos puede surgir es que las competencias de esta escuela no se le fueron dadas a la policía por la desconfianza que se le tenía. Como se podría inferir debido a los cambios dentro de la institución policial, además de que, la seguridad fue dando un giro hacia la administración civil, tanto es así que el propio COIP define las competencias de la seguridad en los Centros de Rehabilitación Social:

Artículo 685.- Seguridad interna y perimetral de los centros de privación de libertad. La seguridad interna de los centros de privación de libertad es competencia del cuerpo de seguridad penitenciaria. Artículo 686.- Supervisión y vigilancia. Las o los servidores encargados de la seguridad penitenciaria y custodia de las personas privadas de libertad, dentro o fuera del centro, podrán recurrir a las técnicas de uso progresivo de la fuerza para sofocar amotinamientos o contener y evitar fugas. El uso de la fuerza e instrumentos de coerción se evaluará por el Organismo Técnico. En caso de existir extralimitación se remitirá el expediente respectivo a la Fiscalía. (Código Orgánico Integral Penal, 2014).

La hipótesis adquiere sentido, dado que la información recolectada apoya el motivo por el cual se dejó de lado a la policía en el proceso, pues como mostramos antes, el organismo policial tiene una visión diferente a la que requiere el sistema penitenciario; la principal razón de colocar el proyecto en manos del cuerpo militar fue, en principio, la estructura educativa que este mantenía, además

de las capacidades educativas que el cuerpo militar ha demostrado hasta el momento, en este sentido:

La ESPE como institución es mucho más fuerte que cualquier otra institución en Ecuador en temas de formación de personal de seguridad, la policía no tiene una escuela de formación como la ESPE, a fin de cuentas es una universidad es una institución de educación superior, ese fue el criterio, fue académico. Sabemos que son militares, si bien tuvimos discusiones, son militares educadores, si fue una visión distinta, no hay un vínculo directo con el 30s desde mi experiencia, para mí fue muy claro, porque se hizo un análisis de varias instituciones, se hizo un balance de varias universidades en otros centros de estudio, pero claro, que necesitábamos de esto, una universidad ya instalada, que tenga un tema físico, los AGP necesitan formación física es parte de su preparación, disciplina, porque si estas formando una fuerza de orden (...) y creo que en eso, fuera de cualquier cuestión política, estamos claros que la formación de los militares es mejor que la de los policías (Ex Servidora MJDHC1 entrevista, vía Zoom, 12 de marzo 2022).

Con base en lo anterior, la policía como ente rector de la seguridad fue desechada de los aspectos en relación a la seguridad interna, tanto de la formación de los agentes de seguridad penitenciaria como del interior de los mismo, en el caso de la delimitación de sus competencias alrededor del COIP, de la misma manera, existían posibles conflictos de interés que también hicieron que la policía nacional no formara parte de este rubro de la seguridad, pues el órgano policial había formado parte de los centros de rehabilitación en gobiernos anteriores y también tenían una cercanía con los mismos. Las fuerzas militares, por su parte se encontraban alejadas de este rubro, por lo que su labor podía ser de mayor eficacia. Por último, una de las razones que tuvieron mayor peso para no vincularlos dentro del espectro de la seguridad penitenciaria fue, justamente el enfoque que la policía tiene respecto al delito orientado hacia castigarlo, en lugar de prevenirlo. En este sentido, no pueden formar parte de una institución que se supone debe formar parte de la corrección de los privados de libertad (Teresa Coba, Quito, entrevista 22 de julio 2022).

El componente de la seguridad fue uno de los que tuvieron parte fundamental dentro de la construcción de la escuela, entre ellos la coordinación interministerial que se presentó durante el gobierno de la Revolución Ciudadana, en el cual, el Ministerio Coordinador de Seguridad se encargaba de supervisar aspectos de la edificación de la escuela sus planteamientos y lineamientos. Homero Arellano, quien era Ministro Coordinador, solicitó se le exponga el proyecto, mismo al que dio luz verde para su continuación y agregó a sus logros en la revista que el Ministerio impulsaba.

Gráfico 3. 9 Extracto revista Ministerio Coordinador de Seguridad referente a la escuela penitenciaria



Fuente: Revista Nuestra Seguridad del Ministerio Coordinador

En este sentido, el programa ambicioso que se había propuesto el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos bebía mucho de los elementos de la nueva gestión pública, la cual, como hemos planteado en reiteradas ocasiones busca el funcionamiento del sistema público tomando lineamientos del eje privado para mejorar la calidad de los servicios, desde el lenguaje adoptado para la postulación hasta la construcción de un organismo de carrera enfocado en el mejoramiento, responden principalmente al isomorfismo mimético, pero también adquiere los criterios de mejoramiento del sector privado, apegados más a un cuerpo de seguridad de corte privado, debido a la construcción de indicadores, dado que

Se incrementan los requisitos y la complejidad de los baremos para la utilización de los servicios públicos, aunque provoquen exclusiones de numerosos colectivos de ciudadanos, con el objetivo de obtener un indicador económico alto en reducción de costes. La conformación de la escuela penitenciaria justamente respondía a esos criterios, el ejemplo que mayor claridad nos da de ello son las metas o expectativas que se planteaban (Allende 2001, 5)

Cuestión que se puede observar de alguna medida en el siguiente cuadro de indicadores de resultado:

Tabla 3.10 Indicadores De Resultado

Propósito	Línea Base (Referencia)	Descripción Del Indicador	Meta (1 Año)
El Estado ecuatoriano cuenta con un SISTEMA DE CAPACITACIÓN A GUÍAS PENITENCIARIOS con tres programas de capacitación; inicial, continua y de nivel superior que otorga conocimientos científicos, metodológicos y técnicos a los guías del sistema, para aplicarlos de manera eficiente en el modelo de atención integral a las personas privadas de libertad.	El sistema penitenciario no cuenta con un programa de capacitación inicial para los aspirantes a guías penitenciarios que laboraran en los Centros de Rehabilitación Social del país.	Implementación de un programa de capacitación inicial para los aspirantes a guías penitenciarios	66% de aspirantes a guías penitenciarios cuentan con la capacitación inicial a diciembre del 2011
	El sistema penitenciario no cuenta con un programa de capacitación continua para los guías que laboran en los Centros de Rehabilitación Social.	Implementar un programa de capacitación continua para los funcionarios del sistema penitenciario.	0% de la implementación a diciembre del 2011

	El sistema penitenciario no cuenta con una carrera técnica para guías penitenciarios.	Implementación de la carrera técnica de capacitación penitenciaria.	0% de guías penitenciarios han iniciado la carrera de capacitación a guías penitenciarios a diciembre del 2011
--	---	---	--

Fuente: Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2011).

Nota: La tabla está basada en los datos obtenidos y rescatados de la base de datos del MJDHC

El plan de los agentes de seguridad penitenciaria – nombre que también formó parte de las modificaciones, dadas las largas discusiones semánticas que se mantuvieron alrededor del mismo, tomando en cuenta la connotación de la palabra agente, como servidor que lleva de la mano – daba cuenta de lo profundo de la reforma (Ex Servidora MJDHC1 entrevista vía Zoom 12 de marzo 2022), pero sumado a ello, se planteó como pudimos observar en apartados anteriores, que esta formación penitenciaria tuviera una durabilidad de alrededor de 4 años, con posibilidades de crecimiento profesional, al estilo de las grandes empresas. La escuela penitenciaria tenía un plan profesional que los futuros guías seguirían alrededor de su participación del sistema penitenciario, los criterios de la nueva gestión pública, son visibles dentro del espectro de la reforma a este apartado del sistema penitenciario y su conformación.

A modo de cierre.- la seguridad fue un factor fundamental de la reforma al sistema penitenciario, esto, a su vez tuvo un proceso largo de construcción del problema como una necesidad de intervención mayor del Estado para solventar los problemas, si bien los indicadores de seguridad no concordaban con los discursos que se fueron construyendo alrededor del problema, el gobierno de la RC adoptó los planteamientos de la oposición como suyos para la intervención del dilema. Esto prontamente afectó al sistema penitenciario, acompañado del conflicto del 30s prontamente se hicieron cambios a la seguridad pasando a manos civiles varias de las instituciones de seguridad para su administración. Situación que derivó en el uso de mecanismos e instrumentos para el gestionamiento, entre ellos la edificación de un sistema mejorado de guías penitenciarios que llevaran la seguridad de los CRS para la ejecución de su principal reforma. Utilizando mecanismos del sector privado y alejándose de sus planteamientos iniciales, el programa tuvo un especial énfasis en la profesionalización de los servidores públicos en materia de seguridad penitenciaria para hacer eficiente y eficaz el programa de rehabilitación social emprendido.

Capítulo 4. Reforma integral del sistema de rehabilitación social: Nuevo modelo de gestión penitenciaria ecuatoriano

Dentro de los cambios institucionales que se fueron realizando bajo las modificaciones de la seguridad, se crearon varios instrumentos acordes a las nuevas edificaciones que el gobierno de la Revolución Ciudadana construyó como parte de su reforma general del sistema penitenciario, estas a su vez constituyeron el eje central de las modificaciones del sistema y generarían la necesidad de moldear instrumentos que permitan su administración. Realizando un paralelismo con la Penitenciaría Nacional en tiempos de García Moreno, los nuevos Centros Regionales en el país, pronto se convirtieron en el foco central de la atención de los órganos encargados de la administración penitenciaria, las edificaciones representaban modificar el sistema completo de manejo en la rehabilitación social, por lo que a la par de su construcción, aparece la necesidad de consolidar instrumentos que ayuden a controlar a las poblaciones penitenciarias de diferentes partes del país que, ahí se reunirían.

Los nuevos centros fueron un reto que el MJDHC tuvo que enfrentar para la consolidación de la gran reforma penitenciaria del país, aunque en principio no existía mecanismos administrativos concretos, más allá del Código de Ejecución de Penas, el Ministerio comenzó a construir un instrumento que normara y controlara todos los centros de rehabilitación social en el país, una propuesta tan ambiciosa que se utilizaron una serie de recursos nacionales e internacionales para su promulgación. Tanto es así que se realizaron experimentos iniciales para comprobar su funcionamiento y pronta ejecución dentro del sistema penitenciario nacional.

Lamentablemente, el COIP vencería en las arenas al Nuevo Modelo de Gestión penitenciaria en su consolidación como cuerpo normativo para el sistema de administración penitenciaria, sin embargo, el NMGP formó parte fundamental de la administración como instrumento eje del funcionamiento de manejo penitenciario. Sin llegar a ser una norma expresa, dicho instrumento se ejecutaba como guía para los directores de prisiones en el país. Prontamente presentó problemas en los centros pequeños dadas las condiciones específicas del instrumento.

En este capítulo, nos enfocamos en observar la construcción de esos mecanismos, observamos el apareamiento de los nuevos Centros Regionales y como la acción pública enfrentó el reto de la administración penitenciaria en el país, además de presentar varias controversias al interior de la aplicación y vicisitudes que se fueron presentando durante el proceso.

4.1 Radiografía de los centros de rehabilitación previo a la implementación del Nuevo

El gobierno de la Revolución Ciudadana emprendió de infraestructura que cambió las condiciones administrativas del sistema penitenciario, este comenzó con la construcción de nuevos Centros de Rehabilitación Social que se convertirían en el eje central de la política penitenciaria nacional, justamente pretendemos observar, las tensiones, diagnósticos y proceso en el cual se construyeron los mismos.

4.1.1 Modelo de Gestión Penitenciaria y apertura de los nuevos centros regionales

Con acciones orientadas en principio, a reducir el hacinamiento de los Centros de Rehabilitación Social, el cambio al enfoque de la rehabilitación social y por medio de la integración de acciones interministeriales, la administración tuvo un importante impulso a partir de 2010, justamente este es el año en el cual se comienzan a tomar acciones de corte más estructural alrededor de la institución. Se designa a los centros como un problema de seguridad del Estado y se comienzan a delinear los primeros planes para la construcción de nuevos Centros de Rehabilitación Social.

El año 2012 el entonces vicepresidente del Ecuador, Lenin Moreno Garcés, dio un informe detallado denominado EPU (Examen Periódico Universal)⁸¹ entre las varias temáticas que topa el informe, toma relevancia la intervención del entonces vicepresidente, dado que expresa en la misma, el cumplimiento de los parámetros internacionales en materia de Derechos Humanos, cuestión que abarca los Centros de Rehabilitación Social, además de dar cuenta en sus palabras iniciales al fortalecimiento del Estado ecuatoriano y las modificaciones fundamentales en materia institucional que se dio durante dicho periodo, expresa de forma concreta los avances que se fueron gestando en relación a lo CRS y cuáles fueron las acciones del gobierno de la Revolución Ciudadana:

En relación a las recomendaciones 1, 4 y 5, respecto a la reforma penitenciaria, mejora de condiciones de detenidos y mecanismos de seguimiento, la nueva constitución del Ecuador considera el sistema de rehabilitación social como integral, bajo la protección de garantía y derechos, convirtiéndose las personas privadas de libertad en un grupo de atención prioritaria. Iniciamos con la implementación del nuevo modelo de gestión de rehabilitación social, que cuenta con el apoyo y asesoramiento del centro de excelencia penitenciaria de la ONU, con sede en República Dominicana. Es importante señalar que se han realizado nuevas

⁸¹ Este examen tiene como objetivo la revisión periódica de la situación de los derechos humanos en los 193 países miembros de las Naciones Unidas, esto, según la ONU, es la oportunidad de expresar por parte de los países miembros los mecanismos de mejoramiento adoptados por parte de sus gobiernos en materia de derechos humanos(OHCHR 2006)

construcciones, adecuaciones, ampliaciones y equipamiento en las instalaciones penitenciarias; y el déficit de la capacidad instalada bajó del 116% en el 2008, al 52% en diciembre de 2011 (Moreno 2012, 5).

Dos cuestiones fundamentales podemos observar dentro de la declaración de Moreno frente a la ONU que se vuelven llamativas en el contexto de los problemas públicos, vemos que entre los actores que han disputado el problema de los CRS en el país para emprender acciones concretas, se integran los organismos internacionales, mismos que apoyan fuertemente el proceso, vemos como el Estado se asume como dueño del problema (Hilgartner y Bosk 1988), por medio del MJDH emprende un complejo entramado de acciones que, a lo largo del periodo lo fueron configurando como una necesidad de seguridad que debía ser enfrentada, es por ello que en la gama de actores se expresa una generalizada problemática alrededor del sistema que se reflejó en varias acciones del MJDH.

Justamente, es 2012 el año en el que se comienzan a dar los cambios formales en la administración penitenciaria, Johana Pesantes había comenzado a implementar una serie de procesos dentro del Ministerio de Justicia y fue una de las principales actrices dentro de la gran reforma de la institución. En este sentido, las cárceles o Centros de Rehabilitación Social comenzaban a tener una relevancia mucho mayor dentro de los programas de gobierno, tomando un rumbo más claro a los programas de mejoramiento de la calidad de vida de los privados de libertad y respetando los principios que la propia constitución ecuatoriana había plasmado, además del seguimiento de las recomendaciones de organizaciones internacionales como Naciones Unidas con la UNIDOC como estandarte. Podemos hacer un paneo general del sistema penitenciario previo a sus principales cambios.

hombres. Así mismo un gran porcentaje de estas, en total el 53,19% del total de la población penitenciaria, poseían una sentencia ejecutoriada y cumpliendo condena en uno de los CRS del país. En contraposición con el 45,81% de procesados del país, y cifras ínfimas de personas en contravención y apremio del 3,38% y 2,09% respectivamente⁸² (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2012). Dentro de esta perspectiva que da pie a observar los cambios institucionales, también es importante hacer una radiografía de cómo estaba el sistema de rehabilitación social previo a los cambios.

Tabla 4.11 Distribución de la población penitenciaria por sexo según Centros de Privación de la Libertad (2012)

Tipo Centro De Privación De Libertad	Población Presente Ppl		
	Hombres	Mujeres	Total
Casa De Confianza	191	43	234
Centro De Detención Provisional	1.419	47	1466
Centros De Rehabilitación Social	15.657	1.405	17.062
Total General	17.267	1.495	18.762

Fuente: Estadística Semana de Centros de Privación de Libertad – Personas Privadas de Libertad (2012)

Nota: La tabla está basada en la estadística señala por la autoridad competente del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos

Como podemos observar la mayor parte de la población penitenciaria en 2012 se encontraba en los Centros de Rehabilitación Social, vemos que la población masculina es mucho mayor en relación a la femenina. Justamente en torno a estas últimas, en años posteriores se había planteado la necesidad de problematizar el tema de las mulas del narcotráfico y se realizó todo un proceso de indulto a mulas del narcotráfico entre una de las primeras acciones del MJDHC fundamentales dentro del sistema estuvieron “El indulto a las mulas del narcotráfico, fue uno de los factores de mayor importancia durante esos años, dado que estas eran unas de las principales causas de aprensión en relación a las mujeres” (Jalkh 2022) sin embargo, las mujeres aún predominan como uno de los grupos que mayor porcentaje de detención por este delito, mostrando que pese a los indultos, tanto es así que se modificó el concepto que se

⁸² Si retomamos la problematización que se había realizado de los centros de rehabilitación con anterioridad, recordaremos que el tema de las personas sin sentencia es algo recurrente, de hecho esa era la razón de la creación del MJDH. Centralizar ambos factores que influyen el uno frente al otro, pues dicho problema no se solucionó por varios años, incluso actualmente es una de las problemáticas más importantes del hacinamiento en los CRS

majeaba alrededor de las mujeres y el tema de las drogas. Este viraje del Gobierno, quedó claro en la siguiente afirmación:

Esa mujer si tiene hasta seis meses, veremos la parte técnica, tendrá que guardar prisión como cualquier otra. Cuando ya se vuelve delicado el embarazo podrá ir al policlínico del Centro de Rehabilitación Social, permanecer bajo custodia en un policlínico, luego da a luz, amamanta a su hijo cierto tiempo en el policlínico, pasa a custodia del Estado ese niño, y esta señora tendrá que cumplir su pena (Enlace Ciudadano 2012).

Pese a lo que hemos detallado con anterioridad en los apartados, las acciones del gobierno no daban un panorama claro de mejora en los indicadores penitenciarios, esto muestra que las políticas emprendidas no tuvieron un efecto real que menguara los problemas penitenciarios nacionales, en este sentido, también resulta de gran importancia resaltar que el discurso de la problematización de la seguridad, también caló dentro de la problemática general de las prisiones. Esto muestra un antecedente del manejo penitenciario, principalmente orientado hacia el castigo y muy poco en relación a la prevención, en este sentido:

La reforma normativa e infraestructural inaugura el período de la modernidad tardía en la institucionalización de las prisiones. Este período coincide con el aumento histórico de la tasa de encarcelamiento en el gobierno de Rafael Correa, donde se presentan además las precipitaciones de menos y más prisionización. Así, durante los tres primeros años de este gobierno (2007-2009), la tasa de encarcelamiento es reducida de 130 a 73 presos por cien mil habitantes; mientras que desde el año 2010 en adelante, el aumento es más pendiente en poco tiempo, incrementado el encarcelamiento a 165 por cien mil habitantes hasta inicios de 2014, es decir, mayor al pico con que inició el gobierno denominado como la “Revolución Ciudadana”. Sin duda, las nuevas prisiones se acomodan al momento de punitividad que exige una mayor capacidad de alojamiento (Paladines 2016,9).

4.1.2 Las nuevas cárceles como ejes centrales de la modernización del sistema penitenciario nacional

Dentro de las grandes modificaciones del sistema de rehabilitación social que se dio entre 2007 y 2014, con su gran auge en el 2013, se destaca la creación de lo que se denominaría Centros Regionales. Grandes complejos penitenciarios destinados, en principio, a aliviar el

hacinamiento y la falta de infraestructura en el país, pero que paradójicamente serían el detonante de una reforma integral del sistema de rehabilitación social⁸³.

Retrocediendo en la línea de tiempo, nos podemos situar en la problemática que inició con la construcción del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, como rector de las políticas públicas en el país en materia penitenciaria⁸⁴, en este contexto, varias reformas se fueron implementando a lo largo del periodo que hemos ido desarrollado, pero la creación de los Centros de Rehabilitación Social nuevos para el país fueron uno de los puntos que no se colocó como parte de la discusión, es decir, de la información levantada, pese al diagnóstico del sistema, la posibilidad de construcción de nuevas cárceles no aparece hasta la gran reforma de seguridad del país. Justamente la situación de las cárceles en el país se pueden hacer un paralelismo con los inicios de la república, dado que varios de los centros de rehabilitación social del país no son específicamente edificaciones directamente construidas para ser espacios penitenciarios, en su lugar se adaptaron los centros a casas y diferentes entes que pudieran funcionar como cárceles en el país (Gabriela Hidalgo⁸⁵ funcionaria Defensoría del Pueblo 13 de abril 2022).

Más adelante el gobierno de la Revolución Ciudadana iniciaría una nueva lucha en las arenas públicas para colocar el dilema de las cárceles y su infraestructura, así la problematización de los Centros de Rehabilitación Social en el país fueron puestos desde el año 2007 en el cual mediante Decreto Ejecutivo N° 0585, se dispone que la Dirección Nacional de Rehabilitación Social⁸⁶ y la Unidad Transitoria de Gestión Emergente, las cuales pasaron a manos del MJDHC. Con ello, el Ministerio pasó a encargarse de la construcción de nuevos Centros de Rehabilitación Social del país, cuestión que tuvo una larga temporalidad desde 2011 y posterior apertura en 2014.

Para llegar a la conclusión de la existencia de una necesidad de reestructurar la infraestructura del sistema de rehabilitación social, el MJDHC realizó una revisión de todo el sistema, determinando varios factores importantes, desde la violencia dentro de los centros de

⁸³ Esta cuestión es más notoria en el apartado de la construcción del Nuevo Modelo de Gestión penitenciaria de 2013 la cual se aborda más adelante en este capítulo.

⁸⁴ Justamente esta fue una de las tareas fundamentales por las que se construyó el MJDC, pues como vimos en anteriores apartados, es una política general, que instituciones con nombres similares se encarguen del funcionamiento del sistema penitenciario de los países.

⁸⁵ La funcionaria también señaló la creación del mecanismo de prevención y promoción de los derechos humanos tuvo su apareamiento dentro del proceso de reforma del sistema penitenciario, justamente alrededor de la construcción de los nuevos centros regionales en el país.

⁸⁶ Si bien la existencia del Ministerio de Justicia inició un proceso de centralización entre 2010 y 2011 aproximadamente, las dos instituciones consolidaron su unificación completa, en algún momento, ambas llegaron a funcionar a la par.

rehabilitación, la cantidad de fugas que habían tenido los CRS, hasta el hacinamiento- factor principal que detonó la construcción de los centros- En este sentido, la construcción de indicadores fue fundamental para la toma de decisiones dentro del MJDH de ahí que se decretara la necesidad de colocar, nuevamente, una crisis penitenciaria:

Artículo 1.- Declarar la emergencia a nivel sectorial del Sistema Penitenciario, para la realización de las siguientes intervenciones: construcciones, adecuaciones, reparaciones, ampliaciones, equipamiento y puesta en funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, de Detención Provisional y de Internamiento de Adolescentes Infractores que se detallan a continuación (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2010, 14)

El diagnóstico de la desatención y la falta de infraestructura adecuada fue fundamental para la justificación del ejecutivo en relación a la necesidad de construir los nuevos CRS por lo que el proyecto significó una gran inversión por parte del Estado, en total se destinaron alrededor de 92,48 millones de dólares en la construcción y la readecuación de otros centros (SECOP, 2014) Esto supone un enorme salto en comparación del manejo del sistema penitenciario, dado que los recursos que se le otorgaban al sistema provenían de fuentes sobrantes de los cheques posfechados, entre otros rubros como el auto sustento de los mismos.

A esto, el entonces Ministro de Justicia, José Serrano, señalaba lo siguiente: “no es simplemente pintar los centros carcelarios y colocar un nuevo candado, es proporcionar una infraestructura adecuada con las seguridades adecuadas, es transformar el Sistema Penitenciario” (Serrano en Ministerio del Interior 2013). Estas declaraciones se complementan con lo expuesto en documentos oficiales que permiten ver como el gobierno problematizó el tema de los Centros de Rehabilitación Social;

Los actuales Centros de Rehabilitación Social de estas provincias, no brindan las condiciones adecuadas, requeridas por las personas privadas de libertad, para gozar de una vida digna como todo ser humano; ni ofrecen la infraestructura idónea para llevar a cabo programas de rehabilitación y de atención prioritaria, en el lapso de estancia en los centros de privación de libertad. Adicional a ello no cuentan con servicios básicos requeridos para su normal funcionamiento, lo que da como resultado, una total agresión a los derechos humanos de las personas sentenciadas, privadas de su libertad, así como a su integridad física y mental (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2014, 9).

De este modo se colocó como principal eje de la transformación de la administración penitenciaria a la construcción de los Centros de Rehabilitación Social para lograr eliminar el hacinamiento, en principio; y, palear las contrariedades de seguridad que se planteaban como centros de posibles problemas de inseguridad, también fundamentales dentro del periodo. Es

así que conseguir el óptimo funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, en especial de los nuevos regionales fue una de las propuestas de mayor relevancia que mantuvo el Gobierno de la Revolución Ciudadana en materia de reforma al sistema penitenciario nacional. Se colocaron como ejemplo de funcionamiento del Estado expresados en el mejoramiento de la calidad la vida y condiciones materiales de la población penitenciaria del país.

Esto se expresó también en el cierre de varios centros que fueron considerados obsoletos para su funcionamiento, como lo señala la entonces Ministra de Justicia, Lady Zúñiga”En 2014 cerramos 5 cárceles, en 2015 cerraríamos 3 más y entre 2016 y 2017 otras 2. En total serían 925 plazas las que son inutilizables porque no se puede hacer ni la menor intervención. Todavía nos falta cerrar la de Cuenca, este año (Zúñiga en El telégrafo 2014). Del mismo modo, la participación del Estado fue integral en el mejoramiento de las condiciones de las cárceles en el país, un ejemplo de ello fue la transferencia de competencias al Ministerio de Salud de la atención médica de los privados de libertad⁸⁷, como lo señala la Ministra de Salud Carina Isabel Vance;

Por primera vez estamos rompiendo con los privilegios para acceder a una atención digna en contextos penitenciarios. Ahora todos en condiciones de equidad, universalidad, interculturalidad y calidad tienen derecho a la salud; a servicios integrales que incluye promoción de la salud y prevención de enfermedades (Ministerio de Salud Pública 2014)⁸⁸.

En este sentido podemos observar como varias de las reformas del sistema penitenciario hacían uso de los recursos de la estructura gubernamental fortalecida, para que se pusiera al servicio de este espacio concreto de la sociedad. La aplicación de una nueva gestión pública que adoptara criterios de eficiencia y eficacia eran claros promotores de las implementaciones generales que se le fueron haciendo al sistema penitenciario y la administración penal.

En relación hasta lo que se ha visto, el gobierno de la Revolución ciudadana, implementa una serie de estrategias que giran alrededor de la eficacia del sistema de rehabilitación social, es

⁸⁷ Justamente esto se expresaría en un sistema integrado de competencias dedicado exclusivamente al Ministerio de Salud Pública del país, mismo que desarrolló todo un protocolo de manejo de la salud en contextos penitenciarios llamado Modelo de gestión de servicios de salud en contextos penitenciarios, mismo que serviría como protocolo e instrumento de gestionamiento de la salud en los espacios penitenciarios del país, por lo que se señalaron lineamientos diferenciados de los servicios comunes de salud, es decir “El Ministerio de Salud Pública como Autoridad Sanitaria Nacional, a través del Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS 2013) establece la tipología de los establecimientos de salud en los tres niveles de atención del Sistema Nacional de Salud (SNS), sin embargo, para los servicios de salud penitenciaria las tipologías planteadas requieren adaptarse a la realidad del sistema penitenciario, ya que la prestación de servicios de salud al interior de los recintos penales tiene condiciones diferentes a la que se otorga en libertad a una población no cautiva”(Ministerio de Salud Pública 2014, 22).

claro cómo se va generando una serie de estrategias y mecanismos muy cercanos a la NGP en el país como un dispositivo de efectivización de recursos y mejoramiento del servicio público. El espíritu gerencial del gobierno, se puede ver en cómo se asegura la eficiencia económica, a través de unidades administrativas, sistemas de medición y evaluación y control interno de la gestión, más adelante podemos observar la introducción de mecanismos casi de mercado en la acción pública como la descentralización vertical u horizontal de las decisiones en aspectos específicos, empoderando el papel y la responsabilidad del funcionario público y sobre todo, las condiciones de producir resultados eficientes. (Aguilar 2007)

En torno a esto, se realizaron varios CRS de carácter Regional, el ejemplo más claro para prestar atención el carácter modernizador y espectro de la NGP en este nuevo sistema que fue implementado es el Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Sur, mismo que ha tomado relevancia dentro del contexto nacional como uno de los ejes principales dentro del sistema de rehabilitación social⁸⁹. Con un monto de \$ 81.806.381,02 de dólares para su ejecución, este marcaba un hito en la importancia que el SRS había tomado en la palestra nacional, pues durante varios años, no se había invertido tanto en la infraestructura penitenciaria en el país, sin embargo, este proyecto contó con todos los implementos necesarios para su puesta en construcción por el entonces ICO (Instituto de Contratación de Obras Públicas) puso en ejecución la obra (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2014).

La construcción del centro no dejó de ser criticada y atacada por los pobladores de la provincia de Cotopaxi específicamente en la zona de Poaló, dado que era compleja la obtención de terrenos. La población se oponía a la construcción de cárceles en las cercanías. La oposición al proyecto proviene principalmente del sector indígena de la zona, específicamente quienes promovieron el obstáculo al proyecto fueron asambleístas de Pachakutik, Francisco Ulloa y Lourdes Tibán mismos que encabezaron la obstrucción al proyecto por medio de asambleas comunitarias y llegado a proponer que se realizara una consulta popular para que el mismo se concrete.

⁸⁹ Escogimos a este centro como ejemplo por varias razones, principalmente es el que mayor información en torno a su construcción y ejecución está disponible, debido a la desaparición del MJDHC mucha de la información se encuentra velada, perdida o simplemente inaccesible, justamente, varios archivos y artículos de periódico que dan cuenta de las modificaciones del sistema de rehabilitación han sido borrados, tanto de bases privadas como públicas. Otro de los motivos importantes es que la “cárcel de Latacunga” como es llamada, alberga a una serie de personas que han sido relevantes dentro de la palestra nacional, desde los asesinos de Karina del Pozo hasta el ex vicepresidente Jorge Glas, además que mucha de la población penitenciaria que existía en la ciudad de Quito fue transportada a este CRS regional, mostrando de hecho varias dificultades dentro de su traslado y puesta en funcionamiento.

Buscando consolidar el proyecto, diez ministros se presentaron a la comunidad que realizó varias movilizaciones en rechazo del plan, el objetivo de las cabezas de gobierno, era, básicamente ofrecer una serie de obras complementarias que permitieran convencer a la comunidad de dar apertura al proyecto. Tras la frustración⁹⁰ de la construcción en aquella zona, el gobierno lanzó una convocatoria para la presentación de proyectos para la construcción del centro, esfuerzo infructuoso, dado que se tuvieron que destinar terrenos públicos para que el mismo pueda empezar su edificación, señalando lo siguiente “Por un lado nos exigen: (nos dicen que hay) hacinamiento en la cárcel, (que) hay que hacer más; por otro lado, donde se quiere hacer, piedras, palos, mentiras” (Correa en El telégrafo 2012) por lo que el proyecto tuvo que ser movido a los predios estatales de la Brigada Patria.

De igual manera, llama la atención la identificación del gobierno de la localización del nuevo centro de rehabilitación, por lo que se señaló lo siguiente:

El análisis se lo realizará solo a la infraestructura de los Centros de Rehabilitación Social de las 3 provincias que poseen infraestructura penitenciaria. El sistema penitenciario de las tres provincias viene atravesando un proceso de crisis institucional, la pena privativa de la libertad busca el inducir a no cometer delitos y una verdadera rehabilitación y reinserción de la Persona Privada de la Libertad a la sociedad, sin embargo nuestras cárceles perfeccionan y reproducen la violencia. La reincidencia y la nula reinserción lo confirman. En los últimos años las políticas de Estado definidas como la implantación de la ley de drogas en 1990, asumiendo la estrategia antinarcóticos de los Estados Unidos a inicios de los 80 y posteriormente la eliminación en el 2002 de los mecanismos de excarcelación que se habían venido implantando han ocasionado en materia de cárceles un incremento de su población, la sobrepoblación y el hacinamiento son las respuestas a estas políticas establecidas sin un estudio real y razonado sobre la capacidad real de nuestro sistema penitenciario y de nuestra realidad económica y social. El mayor número a nivel nacional han reportado ser detenidas por delitos relacionados con estupefacientes y drogas (34%), y contra la propiedad (30%), sin embargo en cada región y provincia hay variaciones (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2014, 9).

⁹⁰ Cuestión que no fue tomada a la ligera por el gobierno nacional, pues debido a las manifestaciones tres personas fueron acusadas de rebelión tras la expulsión del proyecto penitenciario por parte de la comunidad pues; “Anibal Soria, Toribio Choloquina y Fausto Cuyachamín, dirigentes de la parroquia Poaló, en Latacunga (Cotopaxi), fueron llamados ayer a la Fiscalía para rendir declaraciones ante el fiscal de Delitos Asociativos de Cotopaxi, Franklin Morocho, por el supuesto delito de rebelión. Según consta en los informes de la Policía y de la Brigada Patria, se los acusa de ser los responsables de la destrucción de tres patrulleros y de la agresión verbal y física a los policías y militares que llegaron a Poaló a la medianoche del domingo 30 de octubre para permitir el inicio de la construcción de la cárcel en ese lugar para la región centro-norte del país” (El Universo 2011).

Se tomó la decisión de que la provincia de Cotopaxi fuera la encargada de albergar a la nueva población penitenciaria del país. Como se puede observar el sistema de rehabilitación fue imbuido por una serie de elementos propios y enfocados en la modernización, la nueva gestión pública se hace evidente en torno a los criterios que se destinaron para problematizar la construcción del proyecto, pues:

1. **Eficacia** El paso fundamental en el análisis de eficacia de la intervención es seleccionar la medida de comparación sobre la cual se contrastarán los impactos estimados. Ya en el paso 3 se mencionó las medidas de comparación, siendo los objetivos y las metas de la intervención la que usaremos y la comparación de los resultados con el impacto generado. Esta medida de comparación de la intervención es eficaz, siempre y cuando el impacto generado sea mayor o igual a los parámetros establecidos en la etapa de pre-inversión.

2. **Eficiencia** Para el análisis de eficiencia de los resultados del proyecto se procederá a contrastar con los costos en que incurrió el proyecto para generar el impacto a través del análisis costo-beneficio y el análisis costo-efectividad. El primero, mostrará los beneficios en términos monetarios, mientras que en el segundo indicará los beneficios valorados a través de indicadores sociales que miden los cambios en las condiciones de bienestar que se evalúan (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2014, 22).

Eficiencia y racionalización de los costos, son una muestra de los procedimientos que se hicieron presentes dentro del manejo de la rehabilitación social en el país, la modernización fue un proceso programado que tuvo una serie de pasos en su ejecución para la puesta en escena del proyecto de modificaciones del sistema penitenciario nacional. Puesto en ello, el Gobierno comenzó con los movimientos (apresurados) a los nuevos centros de los privados de libertad, efectuados en 2014 a las “ciudades penitenciarias” del país (Aguirre y Coba 2017). Por medio de un protocolo de traslado, el Viceministerio de atención a privados de la libertad, fue la designada para la tarea antes señalada.

La entonces Ministra de Justicia, Lady Zúñiga, señaló que era “el año de la transformación del sistema penitenciario” (Zúñiga en La hora 2019). Parte de la reducción del hacinamiento en las cárceles fue la implementación del brazalete electrónico como fuente de seguimiento para los delitos menores. Con estos antecedentes, en 2014 se comenzaron a realizar los traslados a las diferentes provincias de la población penitenciaria del país:

El primer grupo de internos del ex penal García Moreno fue trasladado ayer al nuevo Centro de Rehabilitación Social de Cotopaxi. Los 351 internos madrugaron para ir a su nueva casa. El operativo se desplegó en la madrugada, desde las 03:30 hasta las 05:00. 12 buses movilizaron a los detenidos hasta Latacunga, donde se ubica el flamante complejo. A esa hora, el ex penal se volvió un fortín. 400 agentes de unidades élite de la Policía vigilaron el traslado de las

personas privadas de la libertad (PPL). El traslado es parte de un proyecto de reubicación de los presos que están en el ex penal. Ledy Zúñiga, presidenta del Consejo de Rehabilitación Social, señaló ayer que este proceso será progresivo (Últimas Noticias 2014).

4.1.3 Las cárceles fuera de las grandes urbes: Problemas en la implementación de los nuevos centros regionales

La implementación de estos nuevos Centros de Rehabilitación Social, no pudo efectuarse sin la presencia de tensiones, dado que una política así de agresiva, no consiguió pasar por desapercibida por los privados de libertad, familiares y organizaciones que se encuentran alrededor de la estructura penal del país organizada por la sociedad civil.

Con 146 años de funcionamiento, el Ex Penal García Moreno fue cerrado el 30 de abril del año 2014⁹¹, estructura que pasó la posta en materia penitenciaria a los recién construidos Centros Regionales en tres provincias del país. Por medio de un protocolo de traslado, el Viceministerio de atención a privados de la libertad⁹², como parte del programa de reducción de hacinamiento, principal objetivo de la construcción de los nuevos centros se señalaba la cantidad presupuestaria que se asignó a todo este movimiento institucional que representó:

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

En este sentido, podemos observar que alrededor del 93% del presupuesto correspondiente al manejo del sistema de rehabilitación social fue usado en la construcción de los proyectos de infraestructura, entre ellos las puestas en funcionamiento de los Equipamientos a la Red de

⁹¹ Jorge Núñez se encargó de realizar un documental llamado “El panóptico ciego”, en apoyo con el entonces Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en donde da cuenta del proceso de cierre de la prisión más icónica de la ciudad de Quito, justamente ahí en la cúpula de la edificación cerrada encontró el archivo penitenciario de la ciudad. Núñez señala ahí la importancia de la documentación que relataba la historia de quienes formaron parte del centro durante los 146 años de su funcionamiento. Los documentos relatan la desactivación del panóptico como Núñez llama a las formas de convivencia de la cárcel, mostrando como la desatención del sistema durante gran parte de su funcionamiento generó una serie de prácticas que permitían sobrevivir dentro de las paredes del Ex Penal García Moreno de la ciudad de Quito (Kaleidos 2014)

⁹² El Viceministerio de atención a Privados de libertad se crearía en el año 2014 por medio del decreto acuerda que “Artículo 1.- Nombrar a Rosa Mireya Cárdenas Hernández, como Viceministra de Atención a Personas Privadas de libertad y Adolescentes Infractores, quien ejercerá las funciones establecidas en el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos”.

Centros de Privación de la libertad y las grandes obras como los Centros Regionales Centro Norte, Sur entre otros (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2014).

Parte de la reducción del hacinamiento en las cárceles fue la implementación del brazalete electrónico como fuente de seguimiento para los delitos menores. La concreción del COIP permitió la implementación de dicho sistema, con la intención de reducir el hacinamiento de las cárceles y por otra optimizar el presupuesto por persona privada de la libertad. Por ello la Ministra Ledy Zúñiga señalaría que: “El costo diario por PPL es de aproximadamente \$ 7 y con el dispositivo, en el peor de los casos, sería de \$ 4” (El Telégrafo 2014).

Partiendo de este punto, la visión principal de las transformaciones al sistema penitenciario por medio de modificar la estructura y mejorar las condiciones de los centros, radican principalmente en la implementación de una serie de mecanismos que, en apariencia, mejorarían el sistema, esto a través de la reforma integral del mismo y a partir del perfeccionamiento de aspectos centrales de la rehabilitación social, la racionalización y efectivizarían del presupuesto público también salta a la vista, como mecanismo cuasi empresarial de la aplicación de recursos al sistema (Aguilar 2007).

Siguiendo esta línea, el proceso de mejoramiento para el sistema condujo a que la seguridad fuera un factor fundamental en el control de las poblaciones penitenciarias, así lo señalaba el presidente Correa: “Hoy se ve una luz al final del túnel con la puesta en funcionamiento del nuevo Centro de Privación de la Libertad Regional del Guayas, que posee una moderna infraestructura y equipos de vigilancia de última tecnología” (El Universo 2013). Con estos nuevos panópticos, se pretendía no solo efectivizar la vigilancia, sino también mantener un control exhaustivo de accionar de los privados de libertad, las viejas cúpulas eran remplazadas por modernos sistemas de vigilancia a través de cámaras, inhibidores de señal telefónica y demás implementos para la correcta vigilancia de los ppls (Foucault 2002).

Los problemas con la implementación de este sistema, fuera de ser insatisfactorio para los privados de libertad, condujeron a una serie de enfrentamientos entre el Estado y varias organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a los propios privados de la libertad, que se opusieron fuertemente a los traslados y diversas intervenciones en el mismo. El principal reclamo que los privados de libertad tenían, en razón de los traslados, fue debido a los cambios en las jerarquías de poder estructuradas en el interior de los centros, la figura del caporal, tomaba una nueva posta debido al cambio situacional al que los ppls se veían sometidos.

Dadas las condiciones apresuradas en las que se dieron los traslados a los nuevos centros (se encontraban aún en construcción) incluso sin contar con los servicios básicos fundamentales, como agua potable. Como ejemplo, se puede observar los problemas que se dieron en el Centro regional Cotopaxi, en donde los primeros días ya se denunciaba la falta de estos servicios;

Las personas privadas de la libertad recluidas en el CR Cotopaxi están aisladas 20 horas al día en celdas expuestas a bajas temperaturas sin las condiciones humanamente habitables, como agua, electricidad, medios de dispersión mental, una de las razones principales de este forzado claustro de las PPL, es que este inconcluso centro no cuenta con las debidas seguridades en la estructura y cerramientos de la construcción, por esta razón para evitar posibles fugas no les es permitido salir al patio e igualmente tampoco ser parte de los distintos talleres productivos, laborales, educativos, etc. ya que no existen incumpliendo las directrices del Sistema de Rehabilitación Social, esta falta de acceso a estas distintas actividades van degenerando gravemente la salud física y mental de las PPL, se alerta estado de emergencia (Organización familiares personas privadas de la libertad 2014).

Otro de los aspectos que generó malestar y tensiones en torno a la implementación de estos nuevos centros de rehabilitación fue su alejamiento de las grandes urbes, lo que dificultaba el transporte a los mismos y cortaba los lazos familiares con los privados de libertad.

Yo soy padre de familia de un ciudadano detenido en el recinto carcelario de Latacunga, pero al ir allí me impresiono bastante, la prohibición de que *dentren* cosas alimenticias y hasta inclusive un papel higiénico, eso debería ser inhumano, una persona privada de libertad no es un animal, es un ser humano (El País 2014)

Esto, encendió las alarmas de algunos colectivos de derechos humanos que señalaron la poca empatía del gobierno nacional, al aplicar un programa penitenciario que no estaba acorde de la realidad de los centros y que eliminaba las dinámicas que los mismos habían desarrollado como parte de su autogestión⁹³. Una de las principales críticas que podemos realizar, sustentado en cómo se aplica la nueva gestión pública en la administración del sistema penitenciario, surge justamente por cómo se han tomado modelos externos que no asumen la realidad de las condiciones del país (Allende 2001), ni culturales y sociales para implementar políticas que en principio tiene una intención modernizadora, pero que resultan en una afectación a cuestiones fundamentales como son las familias, en este sentido, la separación de

⁹³ Cabe recordar que dentro del Ex Penal García Moreno existía toda una red de comercio formal e informal, tanto es así que dentro del centro podía encontrarse desde pequeñas tiendas, hasta pescaderías en celdas completamente adaptadas para ese funcionamiento. Claramente esto fue eliminado con los nuevos centros impulsados por el gobierno nacional

los familiares y la implementación de medidas de seguridad que evitaban que tanta comida, víveres y ropa ingresen al centro, dado que el Estado se encargaba de forma “integral” de todas las necesidades del privado de libertad, modificó las condiciones en las cuales se mantenían las relaciones familiares

4.2 La homogenización del sistema penitenciario nacional: la creación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria

Con los centros planteados para su construcción la administración penitenciaria tuvo uno de sus mayores retos además de la movilización y modificación de las estructuras carcelarias del país, aparece una de las problemáticas más importantes del manejo de la administración pública. Como se iba a administrar estos grandes precintos, administrar cárceles enormes suponía modificar todo lo que se tenía establecido en cuanto al manejo de los mismo, es aquí donde se puede observar el choque de las corrientes del manejo de la administración pública, lo neopublico vs la visión neoempresarial, dos vertientes que tienen su base en la nueva gestión pública y que veremos, una se posiciona en la práctica mientras que la otra solo queda como elemento discursivo.

4.2.1 El proceso de homogenización del sistema de rehabilitación social en Ecuador: Construcción del nuevo modelo de gestión penitenciaria de 2013

La construcción de los Centros de Rehabilitación Social fue una de las piedras angulares dentro del desarrollo de la reforma general del sistema penitenciario, sin embargo, el tema administrativo no fue contemplado durante su construcción, por lo que hubo la necesidad de desarrollar de forma paralela a su finalización un instrumento que se consolidaría como un mecanismo de homogenización de los centros en materia de manejo y administración, el nombre que recibió fue el nuevo modelo de gestión penitenciaria de 2013. El mecanismo en principio se concibe como una forma de normar y manejar la vida de los privados de libertad, según el propio documento, este implicaba una modificación radical en tanto concepción como ejecución del sistema de rehabilitación social, pues consistía significativamente en establecer los horarios de las personas privadas de libertad, así mismo este se fundamentaba en la norma constitucional que prestaba las bases desde 2008 para su posible concepción, además de otros cuerpos legales como el COIP y los parámetros públicos que en aquella época eran estándar de manejo durante el gobierno de la Revolución Ciudadana.

Es importante señalar que el modelo sigue la línea que el gobierno planteó durante sus primeros años de administración del sistema de rehabilitación social, es decir el modelo reconoce los problemas estructurales que giran alrededor del problema de la criminalidad, por

lo que, modifica su concepto del privado de libertad, reconociendo a este como un producto de los conflictos sociales como la educación, falta de trabajo y hasta factores psicológicos como el abandono familiar, por lo que el modelo se construye bajo la base de esa premisa (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2013). Pese a esto, el modelo contó con una particular historia en su construcción y desarrollo que resulta de gran importancia dentro del manejo del sistema de rehabilitación social.

El 13 de mayo de 2011, se designa a la Doctora Johana Pesantes Benítez⁹⁴ como la flamante Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos misma que manejó la cartera de Estado hasta el año 2013, justamente es en estos años que se da una mayor problematización del sistema de rehabilitación social además de la construcción de los centros, es en este periodo que se consolida la cooperación internacional para la ejecución de un proyecto que ayudaría a poder manejar los nuevos Centros de Rehabilitación Social en el país, en este sentido, la Doctora Pesantes, lo expresó de la siguiente manera:

No es la cárcel típica (...) esto es un tema absolutamente distinto, es un centro de rehabilitación social, que debemos decirle, como gobierno nacional hace 5 meses firmamos con el gobierno de República Dominicana un convenio, justamente de asistencia técnica, ¿por qué República Dominicana? Porque República Dominicana tiene la escuela de excelencia penitenciaria de la Organización de las Naciones Unidas, es decir, que el cambio radical que estamos haciendo en el sistema penitenciario, lo buscamos que se haga justamente con este aval de la Organización de las Naciones Unidas” (Pesantes en RTU 2012).

Pesantes es quien inicia el proceso de reforma integral en el sistema de rehabilitación social del país, dado que comienza a colocar los ojos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en realizar un sistema acorde a los nuevos Centros de Rehabilitación Social un proyecto estructurado de gestión administrativa dentro de los procesos enmarcados en la construcción estatal previamente consolidada para el diseño de acción pública en espacios concretos de la sociedad, señalando que “este es el único gobierno que ha volcado sus esfuerzos en poner atención a las cárceles del país” (Pesantes 2012). Esto se vería reflejado en un futuro pues como parte fundamental de la estructura gubernamental se publica el Plan Nacional del Buen Vivir⁹⁵ del año 2013 (instrumento que fue importante durante el gobierno

⁹⁴ La doctora Johana Pesantes es relevante durante este periodo dado sus grados académicos como magister en Política y administración pública, sino también que, como lo señala Teresa Coba en la entrevista que le realizamos, Pesantes llegaba al país de realizar un doctorado en relación a la administración penitenciaria por lo que esta idea estuvo presente ya desde su ingreso al ministerio como cabeza de la entidad (Coba 2022).

⁹⁵ El instrumento de navegación para el manejo de las políticas públicas que el gobierno de la Revolución Ciudadana utilizó para manejar el cambio socioeconómico del país, fue denominado como El plan Nacional para

de Rafael Correa para la planificación del desarrollo nacional, este principalmente desarrollado por SENPLADES⁹⁶) se estableció como uno de los ejes, el punto 6 el cual señalaba que “Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos” pero sobre todo la 6.4 “Reducir al 40% el hacinamiento en los centros de privación de libertad” (SENPLADES 2013), por lo que es importante observar que el tema de la modificación de la rehabilitación social se retoma como parte de los ejes de la transformación en conjunto con la creación y puesta en ejecución del Modelo de Gestión Penitenciaria. Sin embargo este fue un proceso bastante extenso en su creación las representaciones son un eje importante en torno al marco normativo de la acción pública, justamente es en este aspecto que se observa de mejor manera como el accionar público se forjó para la aparición del modelo y sobre todo la intervención del mismo (Lascoumes & Le Galès 2014).

Previamente ya se habían realizado evaluaciones del sistema de rehabilitación social, Teresa Coba había ingresado a realizar investigaciones en torno a indicadores que posibilitaran dar

el Buen Vivir (PNBV). Este tiene su antecedente en el llamado “Plan Nacional de Desarrollo”, mismo que ya se contemplaba desde la constitución de 2008, para su aplicación en el periodo de 2007 hasta 2010.

Este segundo plan, adoptaría el nombre de “Programa de Gobierno” para los años de 2009 hasta 2013. Los años posteriores, adoptó el nombre de Plan Nacional para el Buen Vivir. Los planes nacionales que el gobierno planteaba, tenían la función de ser una suerte de brújula que guiara el actuar de la política pública en torno a las políticas y planes en relación del desarrollo de los instrumentos de política pública. Desde sus inicios, estos documentos constituían un referente en torno a los esfuerzos en generar una planificación para el desarrollo del país. A su vez una línea guía de las políticas públicas. En este sentido, el gobierno concibió el éxito de su gestión en torno a seguir los lineamientos planteados en estos documentos, por medio del cumplimiento de los objetivos y las metas que estos contenían. Así también, el documento manejaba como sustento de sus propuestas la ideología de la noción del “Buen Vivir” o también conocido como el “Sumak Kawsay”. Esta es una adaptación que se busca dar en torno a una forma de bienestar, basados en el concepto de la felicidad, respeto, diversidad cultural y ambiental. Como parte de la construcción del plan nacional como instrumento de conducción de la política pública, el rol de Senplades fue trascendental, dado que los mismos generaban una serie de indicadores, que, buscaban realizar un análisis crítico de la realidad ecuatoriana.

⁹⁶ La construcción de esta nueva institucionalidad en el país estuvo acompañada de la consolidación de una institución que jugó un papel fundamental en los planes del gobierno entrante. La Secretaria Nacional de Desarrollo y planificación (SENPLADES), fue la encargada de manejar varios de los procesos gestión en torno a las políticas públicas del país entre 2007 y 2017. Como lo señala Emir Sader (2008) en los Estados pos neoliberales, la construcción y el tamaño del Estado son importantes, dado que sus capacidades de ejercicio en torno a las problemáticas sociales giran en relación al alcance que el mismo pueda tener en torno a los problemas sociales, identificarlos y dar soluciones. Por ello, el gran retorno del Estado que los gobiernos pos neoliberales construían, básicamente consistía en aumentar su tamaño y capacidades de garantizar servicios pues el Estado debía convertirse en el principal órgano rector de la administración pública del País. De modo que; “La planificación ha sido concebida, a su vez, como parte de un diálogo abierto entre técnicos gubernamentales, actores locales, y diversos segmentos de la sociedad civil. Todas las fases de la planificación incluyen espacios de participación ciudadana y mecanismos de control social. En este sentido, si bien existe un quiebre con el paradigma neoliberal, al reintroducir la noción de desarrollo en la agenda estatal, tampoco se trata del viejo desarrollismo que propugnó que la planificación estatal debía mantenerse “aislada” de las presiones e intereses sociales, de la política, para asegurar algún éxito en su labor (Ramírez & Minteguiaga 2007, 5).

un panorama general del sistema pues se había conformado una comisión de reforma penitenciaria entre el 2010 y 2011;

A finales del 2010 e inicio del 2011 se creó la Comisión de Reforma Penitenciaria, básicamente era identificar técnicos del Ministerio de Justicia que tenga conocimiento, expertos en el tema. Entonces el tema es que se conformó una Comisión y esta Comisión técnica que básicamente va a elaborar incluir, hacer investigación, organizar y mirar los documentos básicamente de Naciones Unidas, ver que está pasando en países de la región como: Costa Rica, República Dominicana, Argentina, Chile, Colombia, ver también hacia afuera hacia los países fuera de la región como es España, Francia, Italia, Inglaterra; es decir, a tener una visión de lo que es el contexto de privación de la libertad y básicamente el Modelo de Gestión se fundamenta en un modelo de las Naciones Unidas, garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad y elaborar el concepto general e ir aterrizando procedimientos (Servidor público en Ruiz 2016, 82)

Durante el proceso de reforma impulsado por la Doctora Pesantes, se integró a Teresa Coba⁹⁷, coincidentemente es en 2011 que se realiza una convocatoria de expertos penitenciarios por parte del Gobierno de la República Dominicana para visitar los centros penitenciarios de dicho país. Este evento tuvo como principal promotor a la UNODC⁹⁸ es en este evento que se dan las primeras bases de la construcción del instrumento para Ecuador dado que República Dominicana es un actor relevante dentro del impulso de la reforma general del sistema; “El tema principal de esta sesión fue la buena práctica desarrollada desde el año 2003 con el Nuevo Modelo de la Gestión Penitenciaria en la República Dominicana, presentada por el Director Roberto Santana” (UNODC 2011,7). Este evento, más las modificaciones en tema de seguridad y creación del COIP, en conjunto con la infraestructura penitenciaria es que aparece la necesidad de un instrumento que acompañe todas estas modificaciones en materia penal y penitenciaria del país.

Es por ello que la Ministra toma la iniciativa de realizar un modelo que acompañe estos nuevos Centros de Rehabilitación Social, motivada por sus recientes estudios y la visita a República Dominicana, se coloca a la cabeza del modelo a la Doctora Teresa Coba y al equipo técnico que se encargó de desarrollarlo, de igual manera este hecho muestra que

⁹⁷ Teresa Coba fue una de las actrices más relevantes durante la reforma del sistema de rehabilitación social que parte desde 2011 hasta el año de su concreción que fue el 2013 con la presentación del NMGP y posterior experimentación en los pabellones de la penitenciaria del litoral. Dada su cercanía con la doctora Pesantes, pues ella había sido su docente y tutora de tesis. Se le llama en el año 2011 a ser jefa de despacho cuando se designa a Pesantes como Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, ambas habían trabajado con anterioridad temas de manejo penitenciario, criminalística por lo que se le asigna la tarea de ser quien lleve a cabo el proceso de construcción del instrumento que dio como resultado del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria (Coba 2022)

⁹⁸ United Nations Office on Drugs and Crime

existía un vacío en torno a la producción de política pública que acompañara a estos centros. Uno de los conflictos que se tuvo que enfrentar en torno a la construcción de los centros de rehabilitación es que, chocaban con el modelo de gestión que se iba edificando a la par de la apertura de los nuevos Centros Regionales, pues el encargado del Instituto de Contratación de Obras⁹⁹, mayor Juan Carlos Checa, se oponía a la modificación de los centros para colocar lugares aptos para el desarrollo de actividades laborales orientadas a la rehabilitación social, dado que estas, eran una de las bases del modelo dominicano como buena práctica de rehabilitación, sin embargo estas se consiguieron implementar durante el proceso, pues:

De conformidad con lo establecido en el Artículo 118 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y considerando que el proyecto ‘Adecuación, equipamiento y mantenimiento de la red de centros de privación de libertad’ cuenta con dictamen de prioridad emitido con Oficio No. SENPLADES-SGPBV-2012-0106-OF, de 12 de marzo de 2012, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo designa al Instituto de Contratación de Obras -ICO- coejecutor del citado proyecto y emite dictamen favorable a la modificación presupuestaria solicitada, de acuerdo al detalle adjunto (Oficio Nro. SENPLADES-SGPBV-2012-0243-OF 2012).

Siguiendo con esta línea, el país, previo a la aparición del modelo de gestión penitenciaria, contaba con una normativa que se ejecutaba en el sistema de rehabilitación social, este era el Código de Ejecución de Penas y el Reglamento a la Ejecución de Penas, estos elementos ya hacían regencia a varios temas, que se tomaron en cuenta a futuro para la construcción del modelo de gestión penitenciaria. Ante la dificultad de modificar estos cuerpos normativos por parte del Ministerio de Justicia, se crea el Nuevo Modelo de gestión penitenciaria, documento que se impondría como norma general de la administración penitenciaria dentro de todos los Centros de Rehabilitación Social del país (Víctor Jácome entrevista, Quito, 22 de septiembre 2022).

En torno a los avances que se realizaron¹⁰⁰ el principal aporte que tuvo el NMDGP fue la implementación de una serie de ejes de tratamiento que funcionaban con la coordinación interinstitucional y ministerial, los cuales eran; Área de educación, cultura y cultura física, Área laboral, Área de salud, Área psicológica, Área de trabajo social, Área jurídica, Área de seguridad, representaban un salto importante en los procesos de manejo del sistema penitenciario, es decir, el estado implementaba un marco normativo de acción pública dentro del sistema a través de criterios apalancados en la Nueva Gestión Pública.

⁹⁹ ICO

¹⁰⁰ Esto se explicará con mayor detalle en el siguiente apartado.

Uno de los ejemplos sustanciales de cómo se trabajó en torno al manejo de las competencias lideradas por el MJDC a la cabeza en apoyo de los organismos ministeriales para el ejercicio y aplicación del NMGP de 2013 fue, el Ministerio de Salud, pues, por medio del acuerdo Ministerial 0004906 en el cual:

Artículo 1. OBJETO.-

El presente Acuerdo Interministerial tiene por objeto traspasar la gestión y prestación de servicios de salud y todos los procesos inherentes a éstos que ostenta el ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos al Ministerio de Salud Pública, por ser ámbito de su competencia (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos y Ministerio de Salud Pública 2014, 4).

Esto fue uno de los grandes avances dentro de la construcción del NMGP pues este integraba varias funciones del Estado alrededor de la problematización del sistema penitenciario, a su vez colocaba una especial importancia, dado que involucraba a otras carteras ministeriales que pondrían tanto recursos, como personal, que estuviera formado dentro del manejo del sistema de rehabilitación social. Así mismo, para la construcción de la serie de indicadores se guiaron básicamente en toda la normativa internacional que estaba disponible para el tratamiento penitenciario, entre ellas las normas Mandela¹⁰¹. De igual manera, se retomaron varios elementos de distintos países para la construcción del instrumento;

Nosotros copiamos modelos de República Dominicana, Costa Rica, Colombia, Francia, ósea fue un conjunto de legislaciones comparadas que permitió que nosotros tengamos ese modelo de gestión. Ahora en ese Modelo de Gestión, no solamente trabajó personal del Ministerio de Justicia, sino que también trabajó personal de la Entonces Dirección Nacional de Rehabilitación Social, que permitía complementar de alguna manera lo que se trabajaba en territorio, con la técnica (Víctor Jácome entrevista, Quito, 22 de septiembre 2022).

El modelo de gestión, se construyó en razón de proponer una serie de criterios que fueran eficientes y eficaces para el funcionamiento general del sistema de rehabilitación social y así plantear una homogeneización de la administración penitenciaria y transparentar los recursos de sistema de rehabilitación social.

¹⁰¹ Las reglas Mandela o de tratamiento mínimo tienen una larga data alrededor del manejo del sistema penitenciario en varios países, a su vez, estas no representan como tal un sistema de manejo de privados de libertad, o como lo ha denominado el país, como modelo de gestión penitenciaria, sino, representan un mínimo de normas que las prisiones dentro de los Estados miembros de la comunidad internacional deben cumplir en materia de rehabilitación social, esto dado que “Es evidente que, debido a la gran variedad de condiciones jurídicas, sociales, económicas y geográficas existentes en el mundo, no se pueden aplicar indistintamente todas las reglas en todas partes y en todo momento. No obstante, estas reglas deberán servir para estimular un esfuerzo constante por vencer las dificultades prácticas que se oponen a su aplicación, con la conciencia de que representan en su conjunto las condiciones mínimas admitidas por las Naciones Unidas” (UN0DC 2014, 3)

Varias características son necesarias de resaltar en todo este proceso, retomando la literatura especializada, existen dos vertientes claras dentro de la NGP, la visión neoempresarial, la cual centra sus esfuerzos en el mejoramiento de la función pública, basando sus indicadores en la economía, la eficiencia y la eficacia de los organismos públicos, mientras que la corriente neopública tiene como uno de sus características principales la actuación en torno a principios y valores, como igualdad o universalidad contrapuestos a los economicismos (Ramió y Salvador 2005). Es aquí donde queremos colocar un énfasis central y creemos que se puede ver una contradicción importante dentro del ámbito discursivo y aplicativo, si bien como parte de la construcción del NMGP se colocan elementos de orden ligados a nuevos derechos de la ciudadanía, en este caso los ppls; y, toda la legislación apegada a esta temática tanto en la constitución, como en el discurso de los actores, es justamente en el ámbito aplicativo que se despega de su planteamiento inicial, dado que muchos de los aspectos que se toman son propios de una visión neoempresarial, que coloca su énfasis en la racionalización del sistema público, principal objetivo que vemos dentro del NMGP, el objetivo de este era principalmente consolidar una administración pública de los centros que fuera efectiva y eficaz, como principio rector de su funcionamiento. Esta dicotomía se podrá observar con mayor énfasis conforme avancemos en la temática.

4.2.2 Modificaciones al sistema de rehabilitación social del modelo de gestión penitenciaria: Indicadores, rehabilitación social y sistema progresivo.

Tras todo el proceso de problematización y búsqueda de elementos para la construcción del modelo, las nuevas cárceles representaban un reto en su administración, los grandes complejos penitenciarios requerían un sistema unificado de manejo que permita controlar la vasta población penitenciaria del país, es en este contexto que se produce el nuevo modelo de gestión penitenciaria de 2013.

El proyecto planteó un minucioso sistema que se encargó de manejar cada aspecto de la vida de los privados de libertad. Para conseguir que los centros tuvieran un funcionamiento óptimo, se planteó la necesidad de construir una estructura general aplicable a cada uno de los Centros de Rehabilitación Social en el país.

Como autoridad principal del centro se colocaba a la dirección del centro de rehabilitación social, la cual contaba con una serie específica de funciones detalladas dentro del mismo instrumento, de las cuales resalto las siguientes:

- Coordinar al equipo técnico de Coordinadores para defender, proteger y promover el ejercicio de los derechos humanos y cumplimiento de las obligaciones en el Centro de Rehabilitación Social a su cargo.
- Coordinar al equipo técnico de Coordinadores para gestionar la ejecución de planes, programas, proyectos y actividades en el Centro de Rehabilitación Social a su cargo.
- Presidir y Coordinar la Junta de Tratamiento y Educación con los Coordinadores de cada área (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2013, 11).

Queda claro que el centro de la administración recaía en la autoridad de la dirección de rehabilitación social, de la cual se desprende un elemento que también forma parte sustancial del nuevo sistema¹⁰², pues se planteó una Junta de Tratamiento y Educación¹⁰³ del Centro de Rehabilitación Social, la cual se encargaría de manejar los aspectos fundamentales desde la entrada, la asignación de actividades, clasificación del privado de libertad en los pabellones, de máxima, media y mínima seguridad, así como su salida del centro (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013). Se coloca especial énfasis en modificar la estructura general de funcionamiento en torno a la designación de autoridades, este instrumento designa de forma específica el funcionamiento del centro de rehabilitación; con funciones claras y detalladas de cómo debía funcionar, a partir de protocolos exactos en la intervención del privado de libertad.

¹⁰² Justamente la autoridad de los centros se diferenciaba con anteriores administraciones previas a la revolución ciudadana en colocar un modelo de rehabilitación centralizado en una autoridad única y una junta que definiera las actividades para la rehabilitación social en el país.

¹⁰³ La junta se integra por: Director/a del Centro de Rehabilitación Social, Coordinador/a de Observación, Coordinador/a de Tratamiento y Educación de Mínima Seguridad, Coordinador/a de Tratamiento y Educación de Mediana Seguridad, Coordinador/a de Tratamiento y Educación de Máxima Seguridad, Coordinador/a de Tratamiento y Educación de Mujeres, Coordinador/a de Inclusión Social y Vínculos Familiares, Coordinador/a de Seguridad Coordinador/a Administrativo (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2013, 12)

para subirlo a la base de datos del centro de rehabilitación. Seguido de este proceso se le asigna un equipo de aseo personal y un uniforme¹⁰⁴.

Tabla 4.12 Parámetros para la ubicación de los privados de libertad

Parámetros Para la Ubicación	Puntos
Años de sentencia	Sentencia hasta 6 años, 1 punto
	Sentencia hasta 16 años, 3 puntos
	Sentencia mayor a 16 años, 4 puntos
Violencia contra las personas	Sin violencia contra las personas, 0 puntos
	Violencia contra una persona, 2 puntos
	Violencia contra varias personas, 4 puntos
Nivel de afectación de la Víctima	Sin lesiones, 0 puntos
	Lesiones leves (Incapacidad menor a treinta días), 2 puntos
	Muerte, lesiones graves (Incapacidad permanente o mayor a treinta días) o violación a la víctima, 4 puntos
Antecedentes delictivos	Sin antecedentes, 0 puntos
	Con una sentencia anterior, 2 puntos
	Con varias sentencias anteriores, 3 puntos
Grado de participación	Encubridor, 0 puntos
	Cómplice, 1 puntos
	Autor o Coautor, 3 puntos
Crimen organizado	No pertenece a grupos de crimen organizado, 0 puntos
	Pertenece a grupos de crimen organizado nacional, 3 puntos
	Pertenece a grupos de crimen organizado internacional, 5 puntos
Edad	Mayor de 65 años, 0 puntos
	Edad entre 18 hasta 22 años, 1 punto
	Edad entre 23 hasta 64 años, 3 puntos
Perfil psicológico	Control de impulsos o autocontrol, 0 puntos
	Impulsividad, crisis de ansiedad y angustia, 3 puntos
	Diagnósticos psiquiátricos, síndrome de abstinencia, 4 puntos

¹⁰⁴ La integración de uniformes es algo completamente nuevo dentro de los Centros de Rehabilitación Social en el país, dado que esta medida no había sido tomada con anterioridad, responde directamente a las modificaciones sustanciales de la política estatal en torno al manejo del sistema penitenciario, marcar a los privados de libertad para identificarlos es, en principio, una necesidad de distinguirlos como ppls. Esto, aunque aumentaba el estigma y fue muy discutido dentro de los funcionarios dentro de la reforma penitenciaria, esto se mantuvo como un punto controversial pero que se decidió se debía realizar, dado que se debía mantener una diferenciación entre los visitantes y los ppls, era necesario por motivos de seguridad, aunque esto traería problemas prontamente debido al debilitamiento de las condiciones, hoy prácticamente los uniformes en centros penitenciarios son inexistentes.

Comportamiento	Buen comportamiento (Respeto a las personas de su entorno, colaboración, interés en su formación), menos (-) 2 puntos
	Regular comportamiento, (Conflictos no violentos con las personas de su entorno, poca colaboración, limitado interés en su formación), 2 puntos
	Mal comportamiento, (Conflictos violentos con otras personas de su entorno, nula colaboración, inexistente interés en su formación), 3 puntos

Fuente: Guevara (2020)

Nota: La tabla toma los datos de trabajos investigativos previos pero adaptados en formato gráfico para que puedan ser apreciados de mejor manera

Esto en principio proponía un sistema eficaz de clasificación que permitiera un manejo sistemático del ingreso de los privados de libertad, sistema propiamente inspirado por los Estados Unidos quienes realizaron el asesoramiento correspondiente para el desarrollo de este apartado (Teresa Coba, Quito, entrevista 22 de julio 2022), en este sentido el objetivo radicaba colocar a los ppls en sus respectivos pabellones a fin de evitar posibles conflictos o en un futuro altercados entre los mismos, es por ello que se desarrolló todo el sistema de clasificación por puntos que también funcionarían en torno al sistema de régimen progresivo de rehabilitación social.

Justamente el sistema de régimen progresivo¹⁰⁵ se encargaba de la clasificación de los privados de libertad a través de los puntos antes señalados, de estos también dependía la movilidad dentro de los pabellones. Se planteaba en principio que a partir de la puntuación que recibiera el ppl pudiera movilizarse entre las diferentes clasificaciones del centro. Para ello se trazaban una serie de normas comportamentales las cuales serían evaluadas por la Junta de Tratamiento y Educación, las cuales se determinaban de la siguiente manera:

Tabla 4.13 Rangos de Convivencia por Puntuación

No.	Tipo de Convivencia	Clasificación	Rango de Puntuación
1	Óptima	A	De 90 a 100
2	Muy Buena	B	De 80 a 89
3	Buena	C	De 70 a 79
4	Regular	D	De 60 a 69
5	Mala	E	De 50 a 59
6	Pésima	F	De 0 a 49

Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013).

¹⁰⁵ Como mencionamos en anteriores apartados, el modelo de régimen progresivo, clasificación y esquemas presentados ya se encontraba desarrollado, este se retomó como un elemento para el modelo de 2013

Nota: La tabla está basada en los datos obtenidos y rescatados de la base de datos del MJDC

Así, la obediencia del ppl se premiaba con calificaciones, mismas que representaban su compromiso con la institución, el cual fue denominado “interés por rehabilitarse”. En este sentido, la movilidad de los ppls dentro de la institución solo podía ser posible a través de su buen comportamiento y cumplimiento de la normativa estipulada en el NMGP, para que esto fuera posible, se colocaron una serie de horarios específicos de cada sección que permitieran el control total de los privados de libertad. La evaluación se daba en razón de los siguientes parámetros:

La evaluación de la convivencia de las personas privadas de libertad se hará de acuerdo a parámetros que permitan evaluar cualitativa y cuantitativamente para obtener una calificación apegada a la objetividad, y que son:

- A. La conducta, se evaluará la presentación personal, higiene y aseo, orden y limpieza del dormitorio, espacios físicos y áreas verdes del Centro, colaboración en las tareas asignadas.
- B. La disciplina, cumplimiento de las normas reglamentarias, disposiciones, derechos y obligaciones.
- C. Se evaluará el interés por la rehabilitación social demostrado durante la etapa de Tratamiento y Educación. Se evaluará la vinculación en actividades y proyectos laborales, educativos, culturales, cultura física y estudio autodidáctico.
- D. Se observará el respeto a los derechos de las personas con las que convive en su dormitorio, actividades, visitas, funcionarios administrativos, profesionales y Agentes de Tratamiento Penitenciario (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2013, 52).

Retomando la sistematización de los horarios, el modelo plantea una serie de actividades segmentadas a lo largo del día en un sistema rigurosos y repetitivo que suponía el control total de las actividades del centro de rehabilitación social, para lo cual era necesario que se contara con la participación activa de los mismos, de ahí la necesidad fundamental de premiar los comportamientos con la posibilidad de obtener beneficios dentro de la propia institución¹⁰⁶, podemos observar en el siguiente ejemplo una parte del funcionamiento del régimen que se proponía dentro de los centros:

¹⁰⁶ Esta cuestión se puede analizar a partir de los elementos planteados por Goffman en su texto “internados”. Análisis que se realizó previamente en otra investigación y que, dio resultados similares al analizar el texto desde dicha óptica, dado que este cumple, en el papel al menos, con muchas de las características de lo que el autor plantea como una “institución total” definida como “lugar de residencia o trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su

Tabla 4.14 Horario de funcionamiento pabellón mínima seguridad

Hora	Actividad
06:00	Encendido de luces.
06:30	Aseo personal y limpieza del dormitorio.
07:00	Apertura del dormitorio. Se pasa lista en el pasillo de cada sección. En caso de ausencia él o la responsable de Seguridad, constatará la presencia de la persona privada de libertad y dejará en la hoja de informe diario la razón de la ausencia y procederá con parte de novedades. Ejercicio de estiramiento corporal en el pasillo.
08:00	Se servirá el desayuno en el comedor. La persona privada de libertad entregará la vajilla y/o utensilios.
09:00	Inicio de las actividades planificadas por el equipo de Tratamiento y Educación.
12:00	Aseo personal.
12:10	Se servirá el almuerzo en el comedor. La persona privada de libertad entregará la vajilla y/o utensilios.
14:00	Inicio de las actividades planificadas por el equipo de Tratamiento y Educación.
18:00	Se servirá la merienda en el comedor. La persona privada de libertad entregará la vajilla y/o utensilios.
19:00	Se pasa lista en el pasillo de cada sección. En caso de ausencia él o la responsable de Seguridad, constatará la presencia de la persona privada de libertad y dejará en la hoja de informe diario la razón de la ausencia y procederá con parte de novedades.
19:30	Ejercicios de estiramiento corporal en el pasillo y aseo personal.
20:00	Tiempo libre.
22:00	Cierre de dormitorios.
22:00	Apagado de luces.

Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013).

Nota: La tabla está basada en los datos obtenidos y rescatados de la base de datos del MJDHC

Dentro del modelo de gestión, se plantean una serie de elementos que resultaban completamente novedosos, desde un programa de reinserción social colocado de forma más clara, hasta un régimen cerrado y estrictamente estructurado alrededor del manejo, esto, claramente con el objetivo de consolidar un sistema eficiente y eficaz que posibilitara el manejo administrativo del país. En el sentido de la NGP, es importante resaltar los aspectos propios de las visiones neoempresariales que aparecen, en principio el impulso de organismos internacionales por racionalizar el accionar público se ven claramente en su construcción. Más

encierro una rutina diaria, administrada formalmente” (Goffman 2008, 15). Ahora, el cuestionamiento que puede saltar a la vista es ¿por qué no emprender de nuevo un análisis de dichas características? Principalmente es debido a que el concepto, difícilmente puede ser aplicado en el continente y de forma más específica en el país, si bien hubieron intentos de consolidar el modelo, prontamente, nuestros entrevistados señalaron que muchos aspectos no fueron tomados en cuenta, factores culturales, familiares o las propias instituciones que las prisiones, en sentido antropológico, habían desarrollado y que no permitieron el pleno desarrollo de la aplicación administrativa, es por ello que Goffman puede ser un referente que únicamente sirve de elemento teórico comparativo con el documento más no con el contraste de la realidad, cuestión que puede ser punto de partida para futuras investigaciones.

específicamente, se observa como la construcción de indicadores de eficacia, rompen totalmente con el discurso de los nuevos derechos adquiridos que podrían plantearse de una visión neo pública. La creación de una cultura organizativa que especifique el funcionamiento de cada uno de los funcionarios, resalta desde su visión empresarial segmentando y efectivizando el accionar público a partir de indicadores de funcionamiento y calidad expresados en puntos, el privado de libertad pasa a ser un numerario dentro de la aplicación administrativa que debe regirse únicamente al efectivo y estricto funcionamiento (Ramíó 1999), lo que contrasta enormemente con el discurso de los derechos humanos manejados alrededor de la construcción del NMGP

4.2.3 Implementación de las modificaciones del sistema penitenciario: tensiones dentro del proceso

Durante el proceso de construcción del Nuevo Modelo de gestión Penitenciaria, sus innovaciones y modificaciones finales, a la par se implementaría de forma experimental en el centro de rehabilitación social en la provincia del Guayas la aplicación empírica del instrumento, así mismo cualquier modificación realizada dentro del centro era implementada en el documento (Coba 2013). El plan piloto del nuevo sistema se aplicó desde abril de 2012, probando los límites. Se llevaron a cabo pruebas del instrumento en tres nuevos pabellones aledaños a la penitenciaría de litoral, lo que fue el primer paso para la aplicación del modelo de gestión en el país (Teresa Coba, entrevista, Quito, 22 de julio 2022). Justamente en torno a estos primeros pasos Teresa Coba señaló siguiente;

Ha habido problemas como en cualquier sistema del mundo. Problemas con el personal administrativo, con los privados de la libertad, situaciones que se han ido evidenciando, pero son cosas que no se nos han salido de las manos, más son los aspectos positivos que los negativos (Coba en El Telégrafo 2013)¹⁰⁷.

Guayaquil fue la sede de la implementación del nuevo instrumento debido a ser la ciudad/provincia con mayor cantidad de población penitenciaria en el país, por lo que resultó óptimo empezar a aplicar y sistematizar la experiencia desde este lugar, justamente el razonamiento por el cual se tomó adoptó ahí la medida, fue básicamente por la demolición y construcción del nuevo centro, al ser en el mismo terreno se aprovechó como medida para menguar el hacinamiento en la penitenciaría del litoral (Coba 2022). La infraestructura era la

¹⁰⁷ En la misma nota periodística, El Telégrafo señala el suicidio de un privado de libertad dentro del sistema nuevo implementado, justamente el privado de libertad se encontraba sentenciado a 16 años de reclusión y había tenido problemas psiquiátricos, aunque se podría atribuir a los aspectos restrictivos del nuevo sistema, la búsqueda en torno a mayor información de en relación a los detonantes del suceso no brindaron mayor información sobre el caso (El telégrafo 2013).

que mayor avance tenía en torno a las demás construcciones del país lo que ese fue otro de los motivos por los que se comenzó en ese lugar. Para la selección de los privados de libertad que formaron parte de la etapa piloto, se realizó un censo con un equipo técnico que se encargó de escoger a quienes formarían parte de estas primeras etapas, la participación de los ppls seleccionados fue voluntaria (Miembro de la CRP 2022).

Quien se encargó de manejar estos pabellones, con la supervisión de la Doctora Coba, en la implementación del piloto fue Luis Eden Vera Fernández, mismo que realizó las funciones de director¹⁰⁸, organizo un equipo de trabajo para implementar este proceso. Justamente la Doctora Teresa Coba catalogó este proceso como una experiencia única de su funcionamiento, básicamente como un sueño de la eficiencia y la eficacia que el sector público podía producir en materia de administración institucional. Como lo relata Teresa Coba, Rafael Correa inspeccionó de forma personal el avance dentro del proceso de implementación del sistema de rehabilitación social diseñado por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, en tanto señaló que: “Yo creo que ese fue el puntapié más importante, porque nosotros ya veníamos trabajando, entonces, claro, él (Rafael Correa) ve eso y dice ‘Johana, sí, esto está bien’. Le felicitó a la Ministra y lógicamente a todo el equipo” (Teresa Coba, entrevista, Quito, 22 de julio 2022)

En la visita que el entonces Presidente realiza, da luz verde a la aplicación general del modelo de gestión penitenciaria, gracias a la buena impresión que tiene de la aplicación piloto dentro de los nuevos pabellones de la Penitenciaría del Litoral. Pesantez dio cuenta del avance de la obra señalando que “Hasta fines de diciembre estarían completamente los doce pabellones, según lo que nos dice el contrato y el CDP en aproximadamente noventa días” (Pesantes en El Universo 2011). Aunque la medida ya estaba pensada como parte de un instrumento general que se iba a implementar dentro del sistema de rehabilitación, fue la visita de Correa la que permitió que se impulsara el mismo, pues es a partir de la aprobación del entonces Presidente que se aplica a nivel nacional.

Dentro del proceso de ejecución, Rafael Correa decide visitar este espacio por segunda ocasión, para constatar la implementación de reconstrucción y observar las condiciones en las que este se desarrollaba. El mismo presidente Correa se encargó de derribar uno de los muros con una retroexcavadora que se encontraba realizando trabajos en la penitenciaría del litoral

¹⁰⁸ Esto supuso un problema en la burocracia estatal debido a que la penitenciaría no podía contar con dos directores, por lo que en la denominación general, se le dio otro rango de burocracia para suplir los problemas que suponía lo anterior mencionado, de modo que se le colocó la denominación de servidor público 7 como coordinador de los pabellones (Coba 2022).

que pasaría a ser un centro regional. Realizó así mismo una visita por los pabellones que aún se mantenían en funcionamiento encontrando lo que se había señalado con anterioridad, los cambios en el sistema penitenciario habían sido mínimos, es así que Correa señaló que; “por eso hay tantos reclamos por la nueva cárcel, en infraestructura, está mucho mejor, pero ya no es tierra de nadie, ahora si hay control del Estado” (Correa en Telerama 2013, 2:13).

La consumación y exposición del nuevo instrumento que regiría el sistema general del sistema penitenciario nacional se presentó en el año 2013, en el Seminario Internacional “Derecho y Administración Penitenciaria: Fundamentos de la Reforma”¹⁰⁹. Este fue uno de los procesos de cierre del periodo de la Doctora Pesantes como cabeza del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, y reemplazada por Lady Suñiga quien se encargó de llevar a cabo con varios de los procesos, entre ellos el traslado de privados de libertad e implementación del Nuevo Modelo de gestión penitenciaria de 2013. En esta línea el gobierno señaló en uno de sus informes que;

La misión del Modelo de Gestión Penitenciaria es la de ofrecer un espacio multidisciplinario que contribuya a la rehabilitación y reinserción social de las personas privadas de libertad mediante la educación, el arte, cultura física, actividades laborales, crecimiento personal, construcción de un plan de vida, seguridad penitenciaria y la aplicación del sistema progresivo en el marco del respeto a los derechos humanos y cumplimiento de sus obligaciones (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2015, 12)

El modelo, en principio se pensaba como un instrumento que abarcara todos los aspectos de la vida dentro de un centro de privación de la libertad, principalmente, poder aplicar un sistema de rehabilitación social que estaba orientado en la educación y en el trabajo sobre todo con el denominado programa “Cero ocio” mismo que proponía que los privados de libertad mantuvieran actividades constantes a lo largo del día como programa de rehabilitación. Este programa generó una serie de controversias al tomar todo el sistema en sus manos, dadas las condiciones estructurales y de vida que se mantenían en los Centros de Rehabilitación Social del país, mismos que fueron relatados con anterioridad, las organizaciones que existían alrededor del sistema de rehabilitación como son: Comité de familiares, amigas y amigos de gente en prisión en Ecuador y sectores pro derechos humanos: CDH, Action ICOPA, Surkuna, etc. Los traslados a los grandes centros regionales y las nuevas condiciones de vida

¹⁰⁹ Una cuestión que parece simple pero que tiene mucha relevancia en torno al contexto actual del manejo penitenciario es la calidad en la que los materiales de audio y video se encuentran en las redes. Justamente el video en el cual se hace un resumen de la presentación del modelo de gestión penitenciaria de 2013 se encuentra silenciado en las intervenciones, tanto de la entonces Ministra de Justicia Johana Pesantes como quienes participaron.

fueron un duro golpe para las personas privadas de libertad, pues se modificaba por completo todas las dinámicas que se habían mantenido durante varios años de su cumplimiento de la condena.

Justamente el pie angular de la transformación y gran reforma del sistema penitenciario es el cierre del Ex penal García Moreno, mismo que cerró de forma definitiva en marzo de 2014, luego de haber sido una de las prisiones más icónicas del país y tras 146 años de estar en funcionamiento. Así se dio paso a la movilización de 351 personas en principio y posterior traslado general de todos al Centro de Rehabilitación Social Regional Sierra Centro Norte – Cotopaxi, en este sentido, el eje central del modelo de gestión penitenciaria tuvo serios problemas debido a que:

La política de Cero Ocio no llega a implementarse, dada la inexistencia de suficientes actividades, lo cual se complementa con las múltiples trabas para la generación de propuestas de forma autónoma. Esto da como resultado elevados tiempos de encierro, en celdas o pabellones, con restricciones para la utilización de áreas verdes, con el consecuente aumento de ansiedad, depresión, violencia, problemas de salud, etc.(García 2016, s p).

El Nuevo Modelo de gestión penitenciaria de 2013 fue aplicado a lo largo del país, en cada uno de los Centros de Rehabilitación, sin embargo, este supuso principalmente un problema en varias aristas de su aplicación. En torno al traslado de los centros regionales, este presentó afectaciones severas al manejo de la vida cotidiana de los privados de libertad, principalmente en el ámbito de las adicciones, recordando que las drogas han sido un pilar fundamental en las estructuras penitenciarias del país, el síndrome de abstinencia fue algo que se tuvo que combatir fuertemente pero que afectó de forma severa a los ppls así lo señalaban las propias privadas de libertad:

Yo soy consumidora también y vendía, pero aquí no se puede consumir así que me dan las pepas. Hay compañeras que necesitan sentir la sensación de inhalar y muelen las pepas para inhalar, es duro estar con esos dolores del cuerpo y te hinchas porque antes podíamos encontrar lo que necesitamos ahora no (Ruiz 2016,100).

Otro de los problemas que surgieron dentro de la ruptura del sistema de vida que existía fue sobre el manejo del dinero en los centros de rehabilitación, pues, a diferencia de lo que se planteó en el NMGP de 2013, los centros mantenían una economía principalmente basada en microtransacciones, ya sea de droga o establecimientos que funcionaban dentro de los propios centros. Con la ruptura de este orden el Estado proponía que exista algo llamado “economato” mismo que funcionaba con dinero del exterior del centro, ahí los privados de libertad podían recibir apoyo de sus familiares y recibir productos directamente sin la necesidad de tener el

dinero en forma física. Sin embargo, los privados de libertad en muchos de los casos habían desarrollado sus propios medios para el sostenimiento de la vida en los entornos de privación de la libertad, por lo que el dinero era parte sustancial de conseguir el alimento, éste y otros problemas fueron duramente denunciados por parte de las privadas de libertad pues:

Sí y era mejor la vida allá. Yo trabajaba en la panadería y me mantenía ocupada. Aquí no hago nada y me da mucha hambre porque ya no puedo comer lo que me antoja aquí. Hay que tener dinero de afuera porque si no te depositan en el economato, te duele el estómago, yo bajé mucho de peso y la sed me mata el agua es muy mala, es como fuerte parece que tiene azufre. No me dan patio me toca pedir por escrito y no me puedo comunicar con mi familia porque mi celular me lo requisaron y me lo quitaron. Nos dábamos la forma para escondido tener y poder así comunicarnos (Ruiz 2016, 100).

Más allá de la aplicación general y los errores propios de la premura con la que el instrumento fue construido, el principal fallo del desarrollo del instrumento recayó en su incapacidad de convertirse en una ley general del sistema de rehabilitación social. Con el apareamiento del COIP muchas de las competencias que, se suponían eran para el modelo de gestión penitenciaria fueron relegadas al cuerpo normativo y jamás este instrumento adquirió el estatus que, en principio tuvo pensado ser.

Así lo relataba Priscila Tamayo quien fue la cabeza del Centro de Rehabilitación Social Turi, pues el modelo funcionaba en torno a la clasificación y al manejo de los horarios aunque no en todos sus aspectos, pero se mantuvo como un protocolo de funcionamiento. Así mismo, uno de los grandes limitantes del NMGP fue que este se construyó en torno a las grandes cárceles regionales del país sin tomar en cuenta que estos centros, en muchos de los casos no contaban con el personal suficiente para sanear todas las disposiciones que el mismo contaba, así lo señala Víctor Jácome refiriéndose a los pequeños centros de rehabilitación en el país;

esas cárceles no tenían ni la infraestructura ni el equipo técnico para implementar el Modelo de Gestión, entonces que es lo que se hizo, se dispuso que en cuanto les fuera posible ellos pudieran implementar el modelo de gestión, especialmente en el tema de tratamiento, buscar como los internos se puedan involucrar en actividades educativas, salud, ocupación laboral. En cuanto a la clasificación de seguridad, fue uno de los principales obstáculos que tuvieron estos centros de rehabilitación pequeños, por ejemplo; Ibarra apenas tiene tres pabellones grandes y no puedo tener en esos pabellones una separación de Máxima, media y mínima (2022).

Esto sin duda fue uno de los principales problemas en el ejercicio de la eficiencia y eficacia de los recursos que planteaba en gobierno nacional en su momento, por lo que en 2017 la Ministra de Justicia Derechos Humanos y Cultos, llevaría a eliminar el nuevo modelo de

gestión penitenciaria de la administración del sistema penitenciario nacional. Parte fundamental de los problemas de la aplicación fue la adopción de un modelo exitoso en contexto completamente diferente al nacional, está precisamente es una de las principales críticas que se le realiza al modelo neoempresarial, pues aparecen cuestiones como los isomorfismos coercitivos, que implican la presión de organismos internacionales para la adopción de buenas prácticas, justamente este elemento es claro referente para el desarrollo y del modelo de gestión y por otro lado, el isomorfismo mimético que copia los elementos exitosos de otros países para aplicarse. En este sentido, la aplicación de un modelo centrado únicamente en la eficiencia y eficacia, presenta problemas sustanciales y, aunque es difícil evaluar el proceso de aplicación de la política, es de vital importancia señalar los elementos que nos presentan las dificultades de su aplicación a nivel nacional.

Conclusiones

El sistema penitenciario nacional ha resultado uno de los problemas fundamentales alrededor de la constitución del Estado nacional, desde su construcción a lo largo de la historia republicana, ha representado uno de los factores principales de problemas a los cuales el Estado de le coloca atención y prontamente se configuraría en uno de los aspectos que menor interés tuvo durante varios periodo de gobierno, en relación de la administración tanto en razón de infraestructura, legalidad y seguridad que modifican las condiciones de posibilidad de su nacimiento.

La historia nos muestra que el sistema de rehabilitación social del país ha estado profundamente en crisis alrededor de varias etapas de la historia, por lo que se han realizado diferentes acciones alrededor del mismo que nos permiten entender de mejor manera como es que las prisiones nacionales se fueron constituyendo como una problemática de menor magnitud en el espacio de la arena pública. Los recursos eran destinados a otro tipo de gastos requeridos en la acción de la consolidación del Estado Nacional, dejando de lado la importancia de este aspecto, delineando uno de los factores que fueron tónica específica de los problemas para este aspecto.

Uno de los grandes hitos en la historia nacional justamente fue lo que podríamos denominar como el inicio de un sistema de rehabilitación social. Mismo que se fue consolidando muy lentamente a partir de la construcción del panóptico de Quito, ahí vemos el primer gran paso en el camino de la conceptualización de la cárcel nacional como un elemento serio que requiere la atención del Estado para su funcionamiento y a partir de ello una serie de rasgos modernos que nos recuerdan a la actualidad, la gran primera reforma institucional se da, en

torno al proceso de la conceptualización del crimen en Ecuador, no es de extrañarse que el sistema penitenciario nacional fuera parte del nacimiento de los primeros entes alrededor del control de la seguridad a través de la constitución de un discurso del crimen en Ecuador, ahí se comenzó a definir aspectos tales como los puestos de trabajo alrededor del sistema, las jerarquías de la administración y justamente un sistema administrativo primigenio que prontamente se abandonó.

Es el periodo liberal el cual realiza un abandono más marcado del sistema de penitenciario nacional, en reiteradas ocasiones que este aspecto para el Estado, representaba más un gasto innecesario que un problema que fuera o necesitara ser debatido dentro del espectro de las arenas públicas de la política y la constitución del Estado. Tal fue el abandono que las cárceles permanecieron en algunas provincias sin un lugar correcto para su funcionamiento, al punto de no tener lugares destinados específicamente para su uso. Esto en términos generales demuestra que, la importancia del sistema penitenciario y el concepto que se mantenía en torno a las cárceles eran simplemente nulo.

Dando un salto temporal, hemos realizado un recorrido por uno de los periodos que mayor conflictividad trajo al debate público de las cárceles del país, dadas las condiciones de exacerbación del tema internacional alrededor de la doctrina de la seguridad y con Estados Unidos generando políticas alrededor del mundo en materia de drogas, el país tuvo uno de los periodos más oscuros en sus cárceles del país, la política antidrogas fue un tema que si bien, colocó a las cárceles en el ojo público, no consiguió asimilar los problemas que se expresaran en una política pública enfocada en el mejoramiento de las cárceles.

Producto de esto, los centros vivieron una de las condiciones más precarias de toda su historia, como hemos señalado, la desatención del Estado, propia de las condiciones en las cuales el neoliberalismo prospera, las cárceles tuvieron que generar una serie de dinámicas de auto sustento que les permitan sostener la vida de las personas que habitaban, es así que temáticas como la vida cotidiana, drogas y violencia, fueron los temas principales en los cuales las cárceles giraban, el concepto de la prisión no había modificado mucho significado desde la época garciana hasta el neoliberalismo, se mantenía como centros a los cuales el Estado no tenía mayor accionar que modificaciones legales, que afectaban directamente al crecimiento desmedido de la población penitenciaria nacional, complicando las condiciones de desarrollo y olvidando el concepto de la rehabilitación social como un eje que fuera importante de aplicar.

Esto también es producto del desorden en el que se administraba el Estado, con entes alrededor de las cárceles como la Dirección Nacional de rehabilitación y un Consejo de Rehabilitación Social, acompañados de un Código de Ejecución de Penas, no parecía tener un horizonte de posibilidad en el cual los centros tuvieran un autoridad establecida que generara políticas públicas alrededor del sistema. Estos vacíos o huecos dentro de la administración tuvieron que ser suplidos por iniciativas del BID como el tema de PROJUSTICIA, mismas que se encargaban de apoyar y generar algunos mecanismos alrededor del sistema de rehabilitación y legal del país. Es esta organización la que fue uno de los antecedentes de lo que sería en un futuro el órgano que cambiaría la situación penitenciaria del país.

Con la ruptura del orden neoliberal y una reestructuración de algunos aspectos del Estado ecuatoriano, la cárcel justamente se convierte en uno de los talantes que se problematizaron. El primer gran aspecto que hay que resaltar es la pronta creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mismo que se encargó de centralizar y de manejar el sistema de rehabilitación social, competencias que se le atribuyeron además en el proceso constituyente de 2008 en Montecristi. En relación a esto, el tema penitenciario tuvo una especial palestra en torno a su problemática, tanto trabajadores como personas allegadas al sistema penitenciario, fueron promotores de la importancia del sistema de rehabilitación, plasmándose por primera vez como un tema serio del cual debería ocuparse.

Aunque de forma lenta, el Estado fue adoptando y absorbiendo las capacidades de los diferentes organismos que se encargaban de la rehabilitación social en el país, prontamente se pudieron observar una serie de reformas estructurales alrededor del mismo en algunos casos adaptándolos solo a las nuevas condiciones del Estado y retomando sus funciones con otros nombres, por lo que en varios aspectos y salvo acciones de contención, más no de modificación, los centros no cambiaron sus dinámicas por muchos años. Es hasta el 2010, en el cual el gobierno, no solo gira su concepción inicial del sistema de rehabilitación social, sino que también emprende un profundo proceso de implementación de seguridad en nación.

Es 2010 el año en que se comienzan a dar los procesos centrales de seguridad, acompañados de la revuelta policial del 30s, que solo agudizaron las condiciones de producción de una doctrina de seguridad que se venía gestando ya, al interior de la necesidad del Estado. Los grandes promotores de esta fueron la derecha ecuatoriana, el gobierno comienza a dar un viraje a su concepción inicial en relación a los derechos, las desigualdades y los problemas estructurales del neoliberalismo, adoptando los discursos de sus opositores y emprendiendo

una serie de políticas en relación a la seguridad nacional que se fueron expresando poco a poco en la rehabilitación social.

Parte importante de este viraje, fue la creación de un código Integral Penal (COIP) que supliera a los viejos cuerpos legales que, como es máxima de los periodos anteriores, eran contradictorios y dispersos, es por ello que se comienza a gestar una trinidad de acciones que tendrían repercusiones principalmente en la población penitenciaria, además ello, el problema de la hacinamiento carcelario fue algo que al gobierno, le comenzó a generar problemas debido a las condiciones en las que los mismos se

mantenían y prontamente diagnosticaron a los centros de rehabilitación social como uno de los ejes de gran importancia en materia de seguridad, es por ello que paralelo a los esfuerzos de crear un nuevo cuerpo legal para el castigo de las penas, se irían construyendo una serie de nuevos centros de rehabilitación social que acompañaron esa acción.

La administración de estos nuevos grandes centros penitenciarios fue algo que no se contempló en anteriores administraciones del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, cuestión que requirió de una pronta acción por parte del gobierno, espacio que fue aprovechado por Johana Pesantes, junto a los organismos internacionales como la UNIDOC, emprende la construcción de una serie de modelos que suplirían el problema de la administración nacional.

Dos hitos fundamentales se pueden rescatar como la gran reforma que emprendió el Ministerio de Justicia, el primero la escuela penitenciaria, misma que se encargó de la tecnificación de la formación, todo orientado en mejorar los aspectos de la formación de quienes serían los encargados del manejo de la población penitenciaria nacional y en conjunto a este se gestó uno de los instrumentos que mayor importancia tuvo en la administración penitenciaria nacional. El nuevo modelo de gestión penitenciaria recogía los elementos propios de la nueva gestión pública para la aplicación del mejoramiento de la calidad de vida de los centros de rehabilitación social, en el papel y en sus primeros experimentos, el modelo resultó ser una suerte de utopía carcelaria, en conjunto a ello, 2013 y 2014 serían los años en los cuales el trabajo que se fue gestando desde 2010 comenzarían a implementarse, primero con la aplicación del modelo de gestión penitenciaria y posterior la expedición del COIP.

Las normativas chocarían en competencias, lo que dejaría de costado todo el trabajo realizado alrededor del NMGP de 2013, relegándolo a un manual de protocolo que tampoco podía aplicarse de forma estandarizada debido a las condiciones, que recuerdan mucho a las descritas al principio de este trabajo, de algunos centros de rehabilitación social, tan pequeños

que terminarían con más personal que detenidos. El corte neoempresarial que se puso al manejo del sistema penitenciario dice mucho de cómo se manejó la gestión pública en el gobierno de la Revolución Ciudadana, ligados más a instrumentos del neoliberalismo y a racionalizar la acción pública, eliminan por completo los aspectos que colocaron como estandarte durante el proceso constituyente, mismo que fue violado también el COIP, imprimiéndole tintes de lo que en su momento habían jurado destruir.

El modelo de gestión penitenciaria problematizaba de forma suscita al tema carcelario, pero su ejecución fue trunca y sus estándares no compaginaban con la realidad nacional, justamente, esto mostraba que pese a todos los esfuerzos realizados en modificar las condiciones de las cárceles, el aumento de la importancia, las prisiones siguen siendo uno de los dilemas más importantes dentro de la administración del Estado y aún son un problema sin resolver en la arena pública.

Referencias

- Aenolastname, Efe. 2014. "Nuevo código penal en Ecuador entra en vigor en medio de críticas". *AméricaEconomía*, 10 de agosto.
- Agudo, José Luis Bernal, y Sandra Vázquez Toledo. 2013. "La nueva gestión pública (NGP/NPM): El desembarco de las ideas neoliberales con la LOMCE". *Témpora: Revista de Historia y Sociología de la Educación* 16. 35-58.
- Aguilar, Luis. 2007. "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 39: 29.
- Aguirre Salas, Andrea, y Coba Mejía, Lisbeth. 2017. "El sostenimiento de la vida en entornos penitenciarios: la gestión de la maternidad en la Cárcel de Mujeres del Inca y en la Regional Cotopaxi, en Ecuador". *Ecuador Debate* 101: 73-85.
- Aguirre Salas, Andrea, Typhaine, León, y Rivadeneira, Nadia. 2020. "Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007-2017)". *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 27: 94-110.
- Aguirre Salas, Andrea. 2013. "Situación de las mujeres privadas de libertad 2012". *Horizonte de los derechos humanos Ecuador* 25: 257-274.
- _____. 2020. "Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007-2017)". *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* (27): 94-110.
- Allende, Sebastián. 2001. "Los Problemas de La Implantación de La Nueva Gestión Pública En Las Administraciones Públicas Latinas" *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 21: 1-28.
- Álvarez Uría, Fernando y Julia Varela. 2009. *Sociología de las instituciones. Bases sociales y culturales de la conducta*, Madrid, Editorial Morata.
- Álvarez Velasco, Carla Morena. 2022. "Las cárceles de la muerte en Ecuador". *Revista Nueva Sociedad*. Acceso el 12 febrero de 2022.
- Andrade, Pablo. 2012. "El reino (de lo) imaginario : Los intelectuales políticos ecuatorianos en la construcción de la Constitución de 2008" *Ecuador Debate* 85, 35-47.
- Argüello, Santiago. 1991. *Prisiones. Estado de la cuestión*. Quito: Editorial El conejo.
- _____. 1992. *Trabajo de los prisioneros*. Quito: Imprenta Multicolor.
- Asambleaec. 2008. La Reestructuración del Sistema de Rehabilitación Social. Vídeo de YouTube, 03:02. Publicado el 10 de enero de 2008.
<https://www.youtube.com/watch?v=6SJmZs5wAeM>.
- Ávila Santamaría, Ramiro. 2010. *La (in) justicia penal en la democracia constitucional de derechos*. Quito, Ediciones Legales.
- _____. 2011. *El neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Editorial Abya - Yala.
- _____. 2018. "La política criminal en el gobierno de la "Revolución Ciudadana": del garantismo al punitivismo". *Revista Iuris* 1 (17): 29-56.
- Ávila Linzán, Luis Fernando. 2017. "Garantismo y estado constitucional en Estado de Ecuador para el siglo XXI. A propósito de Principia Iuris". *Ciencia Jurídica* 5 (10): 37-71.
- BBC News Mundo*. 2013. "Ecuador: Correa amenaza con renunciar si despenalizan el aborto". 11 de octubre de 2013.

- Becker, Howard. 2009. *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- Benavides, Billy Navarrete. 2016. “5 años del nuevo modelo carcelario en Ecuador”. *Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos* 593(4): 2-14.
- Bernal Agudo, José Luis, y Vázquez Toledo, Sandra. 2013. “La nueva gestión pública (NGP/NPM): El desembarco de las ideas neoliberales con la LOMCE” *Revista Témpora* 16, 35-58.
- Bustos, Silvana Sáez. 2015. “Política penitenciaria en Chile; el debate de las concesiones y la privatización carcelaria en los programas de reinserción social”. Tesis Doctoral. Universidad de la Frontera. Chile.
- Calero León, Carla. 2005. “Política presupuestaria y gestión de recursos económicos del Sistema Penitenciario Ecuatoriano” en *La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas*. Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO–Sede Ecuador. FLACSO: 25-35.
- Camacho, Margarita. 2007. *Cuerpos encerrados cuerpos emancipados: Travestis en el ex penal García Moreno*. Quito. Editorial El Conejo.
- Canal RTU. 2012. Entrevista a Johana Pesántez - Ministra de Justicia. Vídeo de YouTube, 16:46. Publicado el 27 de enero de 2012.
<https://www.youtube.com/watch?v=hQQURBaSnx8>
- Carranza, Elías. 2012. “Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?” *Anuario de Derechos Humanos* 8: 31-66.
- _____. 2013. “Los sistemas penitenciarios latinoamericanos y los derechos humanos. ¿Qué hacer?” *Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, 1-35.
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón, y Armijos Blanca. 2009. *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana* 1. Quito: Flacso sede Ecuador.
- Cefaï, Daniel. 1996. “La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques”, *Réseaux. Communication-Technologie-Société*. 14(75); 43-66.
- Celi, Israel. 2017. *Neo constitucionalismo en el Ecuador, Judicialización de la política o politización de la justicia*. Quito: Corporación Editora Nacional
- Cerón-Cáceres, Ana María. 2018. “Geografías de la cocaína: trayectos de mujeres colombianas encarceladas por drogas en Ecuador”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 61: 51-69.
- Chihu Amparán, Aquiles. 2016. Marcos de acción colectiva en el movimiento de El Barzón. *Región y sociedad*, 28(66), 321-337.
- Coba, Teresa. 2013. “La función social del Modelo de Gestión penitenciaria en Ecuador”. En *Memorias del Seminario Internacional Derecho y Administración Penitenciaria: Fundamentos de la Reforma*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Código Orgánico Integral Penal (COIP). Registro Oficial, 10 de agosto de 2014
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial, 20 de octubre de 2008
- Cohen Michael, March James y Olsen Johan. 1972. A Garabage Can Model of organizational Choice. *Administrative science quarterly* 17: 1-25.
- Coyle, Andrew. 1955. “La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos Manual para el personal penitenciario”. En *Centro Internacional de Estudios Penitenciarios*. Ginebra.

- Dávalos, Pablo. 2011. “Hacia un nuevo modelo de dominación política: violencia y poder en el posneoliberalismo”. En *Palabras para Tejernos, resistir y transformar en la época que estamos viviendo*. Cochabamba: Textos Rebeldes. 117-45.
- _____.2016. *Alianza País o la reinención del poder. Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en Ecuador*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Davis, Ángela. 2017. *¿Son obsoletas las prisiones?* Córdoba: Bocavulvaria Ediciones.
- Diario La Hora*. 2007. “Correa crea Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en Ecuador”. 5 de julio.
- _____.2019. “Cárceles Ecuador: infraestructura y reformas del periodo correísta agravaron crisis carcelaria”5 de julio.
- Dirección Nacional de rehabilitación social (DNRS). 2005. *El sistema penitenciario ecuatoriano en cifras 2004 – 2005*. Quito.INEC.
- Dirección Nacional de rehabilitación social (DNRS). 2006. *Proyecto de Admisión para Aspirante a Guías Penitenciarios*. Quito. DNRS
- Decreto 441/2007. 2007. “Declaratoria de Estado de Emergencia en el sistema penitenciario de todo el país”. Publicación RO el 06 de julio de 2007.
- Easton, David. 1982. *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores
- Edwards, Sandra. 2010. “La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal del país”. En *Sistemas Sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, 51-60. Amsterdam.
- El País. 2014. “Los presos y sus familias rechazan el nuevo sistema penitenciario de Ecuador”. 12 de septiembre.
- El Telégrafo. 2012. “Cárcel regional se construirá en terrenos públicos, dice Correa”. 15 de agosto.
- _____.2014. “Ecuador tendrá cero hacinamiento de presos”. El Telégrafo. 30 de octubre.
- El Universo. 2010a. “Correa: No sé de seguridad, pero ya me he puesto a leer”. 30 de octubre.
- _____.2010b. “Proyecto para capacitar a los guías penitenciarios”. 30 de octubre.
- _____.2011. “Tres opositores a la cárcel de Poaló son acusados de rebelión”. 30 de octubre.
- _____.2013. “Rafael Correa anuncia el fin del hacinamiento en cárceles”. 23 de diciembre.
- Encalada Hidalgo, Pablo. 2014. “Teoría constitucional del delito y el Código Orgánico Integral Penal”. MasterThesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Entrevista Masapanta, Christian. Aparición del Código Integral Penal en Ecuador. 10 de agosto 2022.
- Entrevista a Fernando Carrión. Entrevista sobre la seguridad de la Revolución Ciudadana. 12 de octubre 2022.
- Entrevista Ex Servidora MJDHC1. Creación de la Escuela Penitenciaria en Ecuador .12 de marzo de 2022.
- Entrevista Funcionario del CDP. Situación del Sistema Penitenciario Ecuatoriano, entrevista CDP del Inca. 12 de marzo de 2022.
- Entrevista Informante Asamblea Nacional. Proceso de debate Asamblea Nacional. 12 de junio 2022.
- Entrevista Jácome, Víctor. Nacimiento del Modelo de Gestión Penitenciaria de 2013. 22 de septiembre 2022.
- Entrevista Jalkh, Gustavo. Creación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 30 de mayo 2022.
- Entrevista Miembro de la CRP. Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. 18 de abril de 2022.

- Entrevista Víctor, Jácome, Acciones del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en relación al sistema penitenciario 22 de septiembre 2022.
- Entrevista Ximena, Costales. 2022. Entrevista Trayectoria del sistema penitenciario nacional. 12 de septiembre de 2022.
- Europa Press*. 2007. “El presidente Correa nombra a Gustavo Jalkh primer ministro de Justicia de Ecuador, de nueva creación”. 12 de febrero.
- Farge Collazos, Carlos. 2007. “El Estado de bienestar”. *Enfoques: revista de la Universidad Adventista del Plata* 19 (1-2): 45-54.
- Figueroa, Carlos, y Cordero, Blanca. 2011. *¿Posneoliberalismo en América Latina? Los límites de la hegemonía neoliberal en la región*. México: Universidad de Puebla, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélez Pliego”.
- Flores Vallejo, Juan Carlos. 2020. “La inserción laboral de las personas privadas de libertad con sentencia en el Sistema Penitenciario de Ambato”. Tesis para pregrado en Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Quito. Anthropos Editorial.
- Foucault, Michel. 1979. *El ojo del Poder*. En *El Panóptico*. Madrid: La Piqueta.
- _____.2002. *Vigilar y Castigar, Nacimiento de la prisión*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- _____.2007. *Seguridad, Territorio y Población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Frigerio, Alejandro. 2016. “La construcción de los problemas sociales: Cultura, Política y Movilización”. *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas* 6, 2016: 12-17.
- Gallardo, Claudio, y Jorge Núñez. 2006. *Una Lectura Cuantitativa del Sistema de Cárceles en Ecuador*. Quito: Flacso sede Ecuador.
- Gamboa Pazmiño, Andrea Estefanía. 2017. “Las finalidades del Régimen de Rehabilitación Social en relación a la protección de derechos de las Personas Privadas de Libertad para su reinserción social.” Tesis para pregrado en Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- García del Río, J. 1833. Memoria que presenta el Ministro de Hacienda del Estado del Ecuador al Congreso Constitucional 1833. Quito-Ecuador: Archivo Fondo Jijón.
- García Gallegos, Bertha. 2013. “Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social”. *Universitas* 19: 49-72.
- García Naranjo, Manuel. 2016. “El Nuevo Modelo Penitenciario: entre el sueño del control y la realidad de los derechos que no se cumplen”. *Revista La Línea de Fuego*.
- García, Manuel. 2016b. “Los principios del nuevo modelo penitenciario”. Ponencia presentada en Encuentro Nacional de Familiares de Gente en Prisión, Personas Excarceladas y Organizaciones Solidarias. Quito. 19-20 de febrero.
- Garland, David. 2005. *La cultura del control : crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Goetschel, Ana María. 1996. El discurso sobre la delincuencia y la constitución del Estado Liberal (período garciano y liberal). *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, 83-98.
- _____.1999. *Mujeres e imaginarios. Quito en los inicios de la Modernidad*. Quito: Abyayala
- _____. 2019. *Moral y orden: La delincuencia y el castigo en los inicios de la modernidad en Ecuador*. FLACSO.
- Goffman, Erving (2006), *Frame Analysis. Los marcos de la experiencia*, *Centro de Investigaciones Sociológicas*. Madrid. Siglo XXI.

- Goffman, Erving. 2008. *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorroutu.
- González Sánchez, Ignacio. 2015a. “Neoliberalismo y expansión del sistema penal: apuntes sobre una relación no anunciada”. *Encrucijadas: revista crítica de Ciencias Sociales*. 19, 18-20.
- González Sánchez, Ignacio. 2015b. *La penalidad neoliberal: aumento de presos y reconfiguración del Estado en España (1975-2008)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Grijalva Jiménez, Agustín. 2011. *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición Quito
- Gusfield, Joseph R. 2014. *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores
- Hathazy, Paul. 2019. “Un modo de abordar distintos espacios sociales y su relación con el mundo político”. Ponencia presentada en seminario Sociología de los problemas Públicos, México. 18 de junio.
- Hilgartner, Stephen, y Charles L. Bosk. 1988. “The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model”. *American Journal of Sociology* 94 (1): 53-78.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2014. *Programa Nacional de Estadística*. Quito. INEC.
- Israel, Celi. 2017. *Neoconstitucionalismo en Ecuador¿Judicialización de la política o politización de la justicia?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Jepperson, Ronald. 1991. “Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo”. En *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. 193-215. México.
- Kaleidos Centro de Etnografía Interdisciplinaria. El Panóptico Ciego (ENG Subs). Vídeo de YouTube, 52:14. Publicado el 9 de mayo de 2020.
<https://www.youtube.com/watch?v=2LnXIEX9lcE>.
- Klein, Naomi. 2010. *La Doctrina del Shock. El auge del capitalismo del desastre*. Buenos Aires: Paidós Ediciones.
- Larco, Carolina. 2011. “Visiones penales y regímenes carcelarios en el Estado Liberal de 1912 a 1925”. Tesis Doctoral en Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador.
- Larrea, Gustavo. 2011. “Del 30-S a la inflexión del gobierno de Correa (Coyuntura)”. *La Tendencia. Revista de Análisis Político. Balance político. Consulta popular* 11: 38-42.
- Lascoumes, Pierre, y Patrick Galès. 2014. *Sociología de la acción pública*. México. Colegio de México.
- Ley de Seguridad Pública y del Estado de la República del Ecuador. Registro Oficial 10 de enero de 2013
- López, Adrián. 2007. *Desarrollo institucional y reforma del Estado: indicadores de gestión para el monitoreo de las políticas de modernización en el sector público*. Buenos Aires: CLACSO.
- López, Adrián, y Paula Celis Cubillos. 2009. “Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador”. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 33: 13-20.
- López, Andrea. 2003. “La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”. *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*. 1(68): 7-26.
- Machado Maliza, Mesías. Elías., Hernández Gaibor, Emily, Inga Jaramillo, Marjorie. Salomé, y Tixi Torres, Diego. 2019. “Rehabilitación y reinserción social: Una quimera para los privados de libertad”. *EPISTEME. Revista digital de Ciencia, Tecnología e Innovación* 6: 857-869.

- Machado Puertas, Juan Carlos. 2008. "Ecuador: ...hasta que se fueron todos". *Revista de ciencia política* 28 (1): 189-215.
- Maliza, Mesías Elías Machado, Emily Mishell Hernández Gaibor, Marjorie Salome Inga Jaramillo, y Diego Fabricio Tixi Torres. 2020. "Rehabilitación y reinserción social una quimera para los privados de libertad". *Debate Jurídico Ecuador* 3 (2): 165-77.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2007. *Regímenes del bienestar en América Latina, Documento de trabajo N°11*. Madrid. Fundación Carolina.
- Mesa 10 Legislación y Fiscalización. 2007. "Acta de la sesión de mesa constituyente no. 10. 10 de enero de 2008". 7. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Mesa 3 Estructura e instituciones del Estado. 2007. "Acta de la sesión de mesa constituyente no. 3 del 29 de Diciembre 2007". 7. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Metaal, Pien. 2009. "Indulto de mulas en Ecuador: una propuesta sensata". Wola. *Serie reforma legislativa en materia de drogas*.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. 2008. *Hacia una Nueva Política de Seguridad Interna y Externa*. Quito. Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Chile. s. f. Chile. Ministerio de Justicia - Archivo Patrimonial Universidad Alberto Hurtado. Accedido 15 de junio de 2022.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos, y Ministerio de Salud Pública. 2014. "Acuerdo interministerial 00004906". Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Cultos. 2008. *Censo Social y Demográfico Penitenciario en Ecuador*. Quito. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y cultos. 2009. "Informe de la Subsecretaría de Rehabilitación Social".
- _____.2010. "Resolución no. De-002-2010-dt el Director Técnico de la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social". Resolución No. DE-002-2010-DT.
- _____.2011. "COMPROMISO SIGOB". Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. Documento inédito (borrador).
- _____.2012. *El personal penitenciario y su formación como elemento clave del sistema penitenciario reformado (Borrador)*. Quito. Inédito.
- _____.2012. "El tratamiento como eje central del sistema penitenciario reformado". Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- _____.2012. *Plan de estudios para Guía penitenciario*. Quito. Inédito.
- _____.2012. "Análisis estadístico de los perfiles de las personas privadas de libertad dentro del Sistema de Rehabilitación Social del Ecuador mediante un modelo de clúster en dos etapas". *Serie Estadísticas de la transformación* 1. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- _____.2013. *Modelo de gestión penitenciaria del Ecuador*. Quito. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- _____.2014. *Construcción de un nuevo centro de rehabilitación social regional sierra centro norte (tipo a)*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- _____.2014. *Espacios Vacíos Memorias del Ex penal García Moreno*. Quito. Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos.
- Ministerio de Salud Pública. "Masiva concentración en la Plaza Grande a favor del COIP – Ministerio de Salud Pública" Accedido 22 de agosto de 2022..

- Minteguiaga, Analia, y Ubasart-González, Gemma. 2013. *Revolución ciudadana y régimen de bienestar en Ecuador (2007-2012)*. Buenos Aires. CLACSO.
- Minteguiaga, Analía. 2019. “Neoliberalismo: hegemonía, transición y salida. Reflexiones a partir del campo de la política social en Ecuador”. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos* 1 (1): 125-155.
- Mogrovejo Romero, Rubén Darío, Karlita Etelvina Riofrío Mendoza, y Tito Suárez Beltrán. 2011. “Crisis del sistema penitenciario ecuatoriano y alternativas de solución”. Tesis para maestría en Universidad Nacional de Loja.
- Morales Mar, Miriam, Rayza. 2016. “La incidencia de la gestión privada de los establecimientos penitenciarios en la resocialización de los sentenciados a pena privativa de libertad efectiva desde una óptica del penal san Joaquín de quillabamba. Cusco”. Tesis para pregrado en Universidad Andina del Cusco.
- Morales, Santiago Morales. 2017. “La historia de legislación penal: un acercamiento a la evolución del castigo en el Ecuador”. Ponencia presentada en: I Congreso de: Ciencia, Sociedad e Investigación Universitaria. Ambato, 31 de agosto.
- Moreno, Lenin. 2012. “Presentación Informe EPU Ecuador”. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.
- Muñoz López, Pabel. 2006. “Ecuador: Reforma del Estado y Crisis Política, 1992-2005”. *HAOL11*: 101-10.
- Núñez, Jorge. 2004. “Yo les tengo miedo pero ellos no pueden saber: apuntes de investigación sobre formas de dominación simbólica en la cárcel”. *Criminalización de la drogas en las cárceles de Ecuador*: 1-20.
- Núñez, Jorge. 2005. *Cacería de brujos: drogas ilegales y sistema de cárceles en Ecuador*. Quito. Flacso.
- Núñez, Jorge. 2006. “La crisis del sistema penitenciario en Ecuador”. *Ciudad Segura- Programa de estudios para la ciudad*: 4-9.
- Offe, Claus. 1990. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Organización familiar personas privadas de la libertad. “La Crueldad como Rehabilitación en Cárceles del Ecuador: precarias condiciones de vida en las que se hallan las personas privadas de la libertad en el centro regional Cotopaxi”. 8 de noviembre 2014.
- Ospina Peralta, Pablo Enrique. 2011. ““Confíen en mí”: entre el 30 de septiembre y la consulta popular”. *CEP*. 2-12.
- Ospina Peralta, Pablo. 2011. “Ecuador: ¿intento de golpe o motín policial?”. *Nueva Sociedad* 23: 14-27.
- Oszlak, Oscar. 1978. “Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio”. *Estudios Cedes* 1(3):6-11.
- Oszlak, Oscar. 1982. “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina”. *Desarrollo Económico* 21 (84). 531-548.
- Paladines, Jorge. 2007. “La Desnudez del Garantismo.- El detenido y la efectividad de sus garantías en Azuay y El Oro”. Tesis para maestría en Universidad Andina Simón Bolívar.
- _____. 2014. “La respuesta sanitaria frente al uso ilícito de drogas en Ecuador”. *Colectivo de Estudios Droga y Derecho*: 1-34.
- _____. 2015. “Duros contra los débiles y débiles contra los duros: la lección no aprendida”. *Reforma a las leyes de drogas en América Latina*: 1-13.

- _____. 2016. “La mano dura de la Revolución Ciudadana. El giro punitivo de la izquierda ecuatoriana (2007-2014)”. *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*: 149-88.
- _____. 2016b. “Cárcel y drogas en Ecuador: el castigo de los más débiles”. *Pensamiento penal*, 1-56.
- Parreño Salgado, Ricardo José. 2020. “La política criminal y su respuesta ante el hacinamiento penitenciario en el Ecuador” Tesis de doctoral Universidad Internacional SEK.
- Paz y Miño, Juan. 2004. *Deuda histórica e historia inmediata en América Latina*. Quito: Abya Yala.
- Pérez, Diego. 2015. “Crisis sistémica, actores y expectativas democráticas. Transformaciones institucionales y dependencia de la trayectoria en Ecuador (1979 – 2014)”. *Democracias* 3 (3): 3-42.
- Pesantes, Johana. 2013. “Discursos inaugurales”. *Memorias del Seminario Internacional Derecho y Administración Penitenciaria: Fundamentos de la Reforma*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos: 10-12.
- Presidencia de la República del Ecuador, "Expresiones realizadas en Enlace Sabatino", publicado el 20 de julio de 2012, en www.presidencia.gob.ec. Consultado el 27 de diciembre de 2023.
- Polanyi, Karl. 1957. *The Great Transformation. The Political and Economics Origins of our Time*. Boston: Beacon Press.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press.
- Ponce, Javier. 2006.- “Actualización a la luz de los resultados de las elecciones generales del 15 de octubre de 2006”. *CEP*, 1-8.
- Pontón Cevallos, Jenny. 2006. “Mujeres que cruzaron la línea: vida cotidiana en el encierro”. Quito. Flacso.
- Pontón Cevallos, Jenny, y Torres, Andreina. 2009. “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas”, *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 1: 55-73.
- Pontón, Daniel, y Rivera, Vélez Fredy. 2016. “Postneoliberalismo y policía: caso de Ecuador 2007-2013”. *Desafíos* 28 (2): 213-53.
- Ramió, Carles. 1999. “Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical”. *Instituciones y desarrollo* 5: 65-97.
- Ramió, Carles, y Miquel Salvador. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació Cidob
- Ramírez, Franklin, y Analia Minteguiaga. 2007. “El Nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo”. *OSAL* 22: 87-103.
- Ramírez Gallegos, Franklin. 2008. “Democracia friccionada, ascenso ciudadano y posneoliberalismo en Ecuador La ruta de Rafael Correa y la izquierda en el poder”. *La nueva política en América Latina: rupturas y continuidades*: 171.
- Registro Oficial 235 de 14-jul.-2010. 2010. “Cambio Denominación de Ministerios de Gobierno Justicia Coordinación”.
- Resolución 0366/2011. 2011. “Declárase la emergencia del sistema penitenciario a nivel nacional de los centros de rehabilitación social, centros de detención provisional, centros de adolescentes infractores y casas de confianza en todo el país”. Registro Oficial el 25 de enero de 2011.

- Resolución 0366/2011. 2011. “Declárase la emergencia del sistema penitenciario a nivel nacional de los centros de rehabilitación social, centros de detención provisional, centros de adolescentes infractores y casas de confianza en todo el país”. Registro Oficial el 25 de enero de 2011.
- Rocafructe, Vicente. 1914. *Ensayo sobre el nuevo sistema de cárceles, por el Señor Don Vicente Rocafructe*. Quito. Imprenta municipal.
- Rodríguez, Menés, Jorge, Pijoan, Elena Larrauri y Ferrández, Cristina Güerri. 2018. “Percepción de la calidad de vida en prisión. La importancia de una buena organización y un trato digno”. *Revista Internacional de Sociología* 76(2).
- Rodríguez-Barros, Geovanna Alexandra, Gómez de la torre, Jarrin Gina Lucía, y Alarcón-Vélez Ricardo Agustín. 2022. “Estudio de la regulación del consumo de drogas y estupefacientes en la legislación ecuatoriana”. *Cienciamatria* 8 (2): 242-73.
- Rosanvallon, Pierre. 2011. *La nueva cuestión social Repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires: Manantial S.R.L.
- Ruiz Escobar, Melva Elizabeth. 2016. “Mujeres, microtráfico e inclusión social post penitenciaria: una mirada desde la gestión pública”, Tesis de maestría en IAEN.
- Sader, Emir. 2008. *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Saint-Geours, Yves. 1994. “La sierra centro y norte (1830-1925)”. En *Historia y región en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Saldarriaga Roa, Alberto, Crespo Alfonso Ortiz, y José Alexander Pinzón Rivera. 2005. *En busca de Thomas Reed: arquitectura y política en el siglo XIX*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Salgado, Ricardo. José. 2020. La política criminal y su respuesta ante el hacinamiento. Tesis de pregrado en Universidad Internacional SEK.
- Segato, Rita Laura. 2007. “El color de la cárcel en América Latina”. *Revista Nueva Sociedad* 28: 142-61.
- SENPLADES. 2012. “Dictamen favorable - Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos - Ofc MJDHC-CGPL-2012-0017”.
- SENPLADES. 2013. “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”. Senplades.
- Skocpol, Theda. 2007. “El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- SNAI. 2021. “Reporte de acciones en cumplimiento de sentencia No 17-18-SEP-CC â caso 513-16-EP (PPL-José Ordoñez Talavera)”. SNAI.
- Entrevista Tamayo, Priscila. Ejecución y manejo administrativo penitenciario. 12 de octubre 2022.
- Tolbert, Pamela y Zucker, Lynn .1996. The institutionalization of Institutional Theory. *Studying organization. Theory & method* 1: 169-184
- Torres Angarita, Andreina. 2008. “Drogas, cárcel y género en el Ecuador: la experiencia de mujeres “mulas””. Tesis de maestría en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Torres Saldaña, Diego. 2007. “Lógica del Banco Mundial para la Reforma de la Justicia en el Ecuador. El caso de ProJusticia”. Tesis de maestría en USAB.
- Torres Angarita, Andreina. 2008. “Drogas, cárcel y género en el Ecuador: la experiencia de mujeres "mulas””. Tesis de maestría en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

- Treviño Cantú, Jesús Antonio. 2011. “Gobernanza en la administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual”. *Contaduría y administración* 233: 127-53.
- Ultimas Noticias. 2014. “Presos se quedan chiros”. 21 de febrero.
- UNODC. 2011. “Informe de la Reunión de Expertos de Alto Nivel sobre la revisión de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, celebrada en Santo Domingo del 3 al 5 de August del 2011”.
- Valladares Caicedo, Susana del Carmen. 2020. “El derecho a la vinculación familiar y social de las personas privadas de libertad y sus familias, desde la implementación del Modelo de Gestión Penitenciaria de Ecuador: un análisis desde el trabajo social, período 2013-2019” Tesis de maestría en UASB.
- Vallejo Flores, J. C. 2020. “La inserción laboral de las personas privadas de libertad con sentencia en el sistema penitenciario de Ambato”. Tesis de pregrado en Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Vallejo, Sebastián. 2018. *Angostura, el 30-S y la (re)militarización de la seguridad interna en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Vega Uquillas, Víctor, Manuel González Miño, y Silvana Rivadeneira. 1987. “Tendencias de la criminalidad en el Ecuador”. *Archivos de Criminología, Neuro-psiquiatría y Disciplinas Conexas*: 99-109.
- Viteri, Cynthia. 6 de diciembre de 2010. Expresiones realizadas en su calidad de Asambleísta periodo legislativo 2009-2013. Diario Expreso.
- Wacquant, Loic. 2019. *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: MANANTIAL S.R.L.
- Zaffaroni, Eugenio. 2012. *La Cuestión Criminal*. Buenos Aires: Planeta.
- Zarate Diego, 2012. Enlace ciudadano #299 en Riobamba. Vídeo de YouTube, 06:23. Publicado el 10 de enero de 2008. <https://www.youtube.com/watch?v=XQyti0dvqP8>
- Zalamea, León, Diego. “Reporte del Estado de la prisión preventiva en el Ecuador”. En *Prisión Preventiva y Reforma Procesal Penal en América Latina Evaluación y Perspectivas*, Editores Cristián Riego y Mauricio Duce. Centro de Estudios de la Justicia de las Américas.
- Zosso, Máximo. 2016. “A modo de introducción”. En *Posneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.