

Alfredo Santillán, Jenny Ponton y Daniel Pontón,
compiladores

Ciudad Segura

Debates sobre seguridad ciudadana



Programa Estudios de la Ciudad

El Programa de Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores y funcionarios que cuenten con los instrumentales cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

Director FLACSO-Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador Programade Estudios de la Ciudad:
Fernando Carrión

Compilador del Libro Ciudad Segura: Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón, Daniel Pontón

Temas Centrales: Jorge Núñez, Andreina Torres, Daniel Pontón, Manuel Dammert, Hernán Moreano, Claudia Donoso, Olaya Hanashiro, Pablo Salazar, Alexandra Lastra, Farith Simon, Marco Córdova, Maritza Segura, Lautaro Ojeda

Colaboradores: Jenny Pontón, Manuel Dammert, Jorge Núñez, Alfredo Santillán

Edición: Jenny Pontón, Alicia Torres

Diseño: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Paco Moncayo

Alcalde Metropolitano de Quito

Miriam Garcés

Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana

Gustavo Lalama

Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD

ISBN:

© **FLACSO Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593 – 2) 3238888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre de 2007

Índice

Presentación	7
Introducción	9
I. ACTORES	
Pandillas	29
Guardianías privadas	55
Cooperación internacional para la seguridad	85
II. INSTITUCIONES	
Reforma policial	119
Reforma judicial	149
Cárceles en Ecuador	179
III. PROCESOS	
Control de armas	203
Presupuesto de seguridad ciudadana	227
Seguridad ciudadana y política	255
Violencia de género	285
Seguridad ciudadana en frontera	313
Políticas locales de seguridad ciudadana	343
Epílogo	375

La crisis del sistema penitenciario en Ecuador

Jorge Núñez Vega

El sistema de cárceles del Ecuador atraviesa un proceso de crisis institucional profundo que instala, una vez más, en el debate público los alcances, límites y supuestos de la rehabilitación social. El de que la cárcel, históricamente, no haya cumplido con la función de resocializar a las personas que han cometido un delito no es algo nuevo; sin embargo, en el contexto actual esta afirmación merece ser discutida y clarificada; especialmente, porque las soluciones y propuestas con las que se quiere enfrentar el problema no cuestionan ni critican la existencia misma de la institución penitenciaria. Las respuestas a la sobrepoblación, el hacinamiento, la violencia, los motines de presos y los paros de funcionarios no responden a la realidad del sistema de cárceles. La construcción de más centros de reclusión, la privatización del sistema de rehabilitación social son, entre otras tendencias presentes en América Latina, la forma en que el Estado ha gestionado sin éxito la crisis penitenciaria.

El objetivo de este boletín es dar cuenta del carácter de la crisis carcelaria en Ecuador y plantear una discusión que vaya más allá de las respuestas tradicionales frente a la problemática. El tema central de este primer número está basado en la investigación "La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas", desarrollada por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO – Sede Ecuador. La información que se presenta a continuación se organiza a partir de tres ejes de análisis relacionados con la crisis del sistema de cárceles: a) organización y composición; b) gestión administrativa y financiera y c) situación de la población reclusa.

Los hilos conductores del trabajo pretenden 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.

La realidad del sistema de cárceles

En el Ecuador hay 35 cárceles en 17 provincias, diez son de varones, cuatro de mujeres, 20 mixtas y una de detención provisional. De acuerdo a la región, están distribuidas así: 14 en la Costa, 19 en la Sierra y dos en el Oriente. El 53% de las personas privadas de libertad se encuentran en la Sierra, 45% en la Costa, y sólo 2% en el Oriente. El 60% de las internas y el 77% de extranjeros/as presos/as están en la Sierra. La cárcel más grande es la de varones de Guayaquil, con 3106 personas, equivalente al 31% de la población total.

La estructura del sistema penitenciario está compuesta por el Consejo Nacional de Rehabilitación Social (CNRS) y la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS). La primera institución está encargada de definir las políticas de Estado en materia de rehabilitación social; la segunda funciona como organismo dependiente del Consejo Nacional y constituye la unidad ejecutiva superior de la política penitenciaria.

Durante los últimos diez años, las políticas de Estado en materia de cárceles en el Ecuador se han orientado principalmente al ámbito jurídico, en particular al tema de los mecanismos de excarcelación. Por esta razón, en 2002, año en que se desmontaron estos mecanismos legales, se produjo un aumento acelerado de la población penitenciaria.

Por otra parte, la sobrepoblación es un fenómeno que aparece con la implementación de las políticas antidrogas, de comienzos de los años 90, cuando el Estado ecuatoriano asumió la estrategia antinarcóticos definida por Estados Unidos a inicios de los años 80, Cabe señalar que el Ecuador no es el único país que adoptó la estrategia prohi-

Tipo de delito	Internas Quito	Internas Guayaquil
Contra las personas	5 %	5 %
Contra la propiedad	5 %	10 %
Estupefacientes	75 %	77 %
Otros	15 %	8 %
TOTAL	100	100

Fuente: FLACSO, Encuesta a Centros de Rehabilitación Social, 2005

bicionista estadounidense; por el contrario, la institucionalización de está política antidroga es un fenómeno generalizado en América Latina y afecta principalmente a los países andinos.

Las características de la población carcelaria han cambiado en los últimos años, ya que los delitos relacionados con drogas ilegales se han convertido en la principal causa de detención. Adicionalmente, en Quito y Guayaquil se puede observar que entre las ecuatorianas, más de las dos terceras partes fueron detenidas por delitos que tienen que ver con drogas. En el caso de las extranjeras este porcentaje es mucho mayor, supera el 80 % en las dos cárceles (Cuadro 1).

En contraste con las mujeres, los varones se encuentran más tiempo en prisión. Sólo la tercera parte de ellos está menos de dos años en la cárcel, mientras que, alrededor de un 20% de los internos cumple penas de más de cinco años. En los últimos años, en la cárcel de varones de Quito, la principal causa de detención es por estupefacientes (68%). En la penitenciaría del Litoral, la tercera parte de los internos son acusados de delitos contra la propiedad y contra las personas, y solo un 20% por delitos relacionados con estupefacientes.

Para terminar esta sección es válido apuntar que la frecuencia de detención por delitos relacionados con estupefacientes es substancialmente menor entre internos ecuatorianos que entre los de otras nacionalidades (extranjeros). Casi la totalidad de éstos últimos están relacionados con drogas ilegales y la mayoría está en las cárceles de Quito (Cuadro 2).

Cuadro 2: Porcentaje de internos/as encarcelados por delitos de estupefacientes				
País de origen	Quito varones	Quito mujeres	Guayaquil varones	Guayaquil mujeres
Ecuador	57 %	64 %	58 %	68 %
Otros países	85 %	80 %	85 %	95%

Fuente: FLACSO, Encuesta a Centros de Rehabilitación Social, 2005

Gestión financiera del sistema de cárceles¹

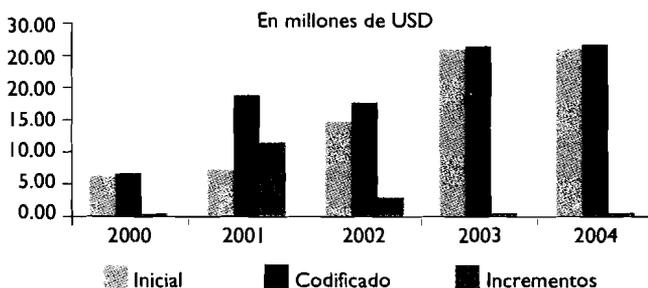
En los últimos cinco años, el sistema penitenciario (CNRS y DNR) incrementó su presupuesto 4,03 veces; pasó de USD 6,73 millones en 2001 a USD 27,15 millones en 2004. La mayor asignación se registró en 2004, y en promedio se destinó a las cárceles cerca de USD 20 millones anuales (Gráfico 1).

Los gastos del sistema penitenciario crecieron a una tasa promedio anual de 57,5%, en el período de análisis, registrándose un mayor aumento entre los años 2000 y 2001, donde el total de gastos pasó de USD 6,73 a USD 19,27 millones. Por otro lado, al considerar la composición del gasto se observa que, en los cinco años, los egresos más significativos fueron los corrientes que representaron el 75,6%; mientras que, los gastos de inversión representaron el 18,1% y los de capital el 6,1% (Gráfico 2).

De acuerdo a Lennin Monroy, Director Financiero de la DNRS, las transferencias de recursos desde la DNRS hacia las distintas cárceles del país están en función, básicamente, del número de internos/as y de variables como la cantidad de personal penitenciario y los servicios básicos, entre otras.

¹ La información de esta sección fue tomada del estudio sobre la gestión del sistema de cárceles realizado por Carla Calero en el marco de la investigación "La cárcel en Ecuador: vida cotidiana, relaciones de poder y políticas públicas". El título del trabajo, que próximamente será publicado por FLACSO – Sede Ecuador, es "Política Presupuestaria y Gestión de Recursos Económicos del Sistema Penitenciario Ecuatoriano. ccalero@flacso.org.ec

Gráfico 1
Incremento presupuestario del sistema penitenciario (2000-2004)



Fuente: Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas, Presupuesto inicial y codificado.

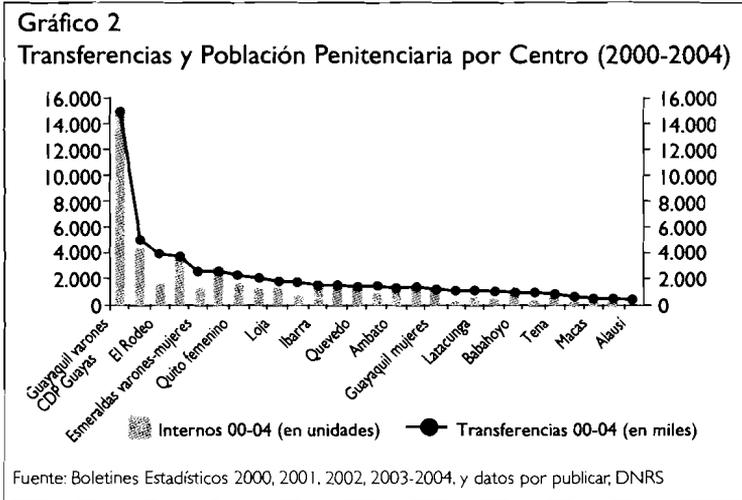
Cuadro 3
Gastos Sistema Penitenciario (2000-2004)

Tipo de Gasto	2000	2001	2002	2003	2004
Corriente	5.82	10.51	13.48	23.04	21.43
Inversión	0.83	5.32	4.29	2.77	4.62
Capital	0.07	3.43	0.31	1.21	1.10
Total	6.73	19.27	18.09	27.02	27.15

Fuente: Subsecretaría de Presupuestos, Ministerio de Economía y Finanzas, Presupuesto codificado.

Estos criterios no son inadecuados pero sí insuficientes, especialmente si se analiza la estructura del presupuesto del sistema penitenciario; en ella se observa que el monto grueso de las asignaciones se destina a gastos corrientes (Cuadro 3).

Según Carla Calero, es necesario 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 reclu-



sión. 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.

Situación de las personas reclusas

Tres características definen la situación de las personas encarceladas en Ecuador: la corrupción del sistema penitenciario; la dependencia económica del preso/a de su familia para poder sobrevivir el encierro y la violación sistemática de los derechos humanos de las personas reclusas.

El sistema de corrupción que opera en la institución penitenciaria ecuatoriana se funda en una relación personalista sostenida entre funcionarios/as e interno/as, en un contexto marcado por la sobrepoblación y el hacinamiento. El crecimiento de la población carcelaria durante los últimos quince años ha provocado que mantener el control dentro de las cárceles sea cada vez más difícil y, en consecuencia, la autoridad ha debido negociar con internos/as los mecanismos para

resolver conflictos y proteger la seguridad. La relación entre la autoridad institucional y las personas reclusas no se realiza a través de un sistema de castigos y recompensas determinado normativamente, sino que se funda en un conjunto de prácticas informales, conocidas y reconocidas por ambas partes, que son las que permiten gestionar la institución carcelaria.

Por ejemplo, el *sapeo*, término que designa la delación o traición entre internos/as, se extendió a las interacciones entre el personal carcelario y la gente presa. La importación de esta práctica al ámbito de la autoridad responde a que el orden en la cárcel depende de un mercado de privilegios administrado por los funcionarios. Por tanto, ahora un/a *sapo/a* es tan peligroso/a para los preso/as como para la autoridad.

En este contexto, la persona que entra en una cárcel debe disponer de recursos para poder sobrevivir. Generalmente, quien mantiene a un interno/a es su familia. Los gastos más comunes son la compra de una celda, de un negocio y de la alimentación. Una celda puede llegar a costar hasta UDS 1500 dólares en el Penal García Moreno y debido a que la comida que ofrece la cárcel es de pésima calidad y no alcanza para todos, un gran número de internos/as debe gastar aproximadamente USD 20 semanales para satisfacer esa necesidad (Cuadro 4).

El costo económico que representa para la familia el encarcelamiento de un miembro que, por lo general, pertenece a clases baja y media-baja de la sociedad, genera diversos y graves problemas.

Cuadro 4: Gastos de los/as internos/as en la cárcel

Rubro del gasto	Prom. mensual
Compra de celda	32.5
Compra media celda	15
Arreglos celda	51
Negocios dentro del centro	762
Celular	46
DVD	14

Fuente: FLACSO, Encuesta a Centros de Rehabilitación Social, 2005

Uno de ellos, es el descenso en la frecuencia de las visitas conforme pasa el tiempo de la condena, lo que obliga a buscar formas alternativas de supervivencia. Esta condición de escasez, impuesta por el sistema de corrupción, es la causa estructural de gran parte de los fenómenos de violencia intracarcelaria.

El maltrato se expresa de varias maneras y con varios tipos de personas al interior de los centros. En las cárceles de mujeres, el acoso y/o abuso sexual de las internas y sus visitas es una de las formas recurrentes de maltrato presente entre el personal del centro de rehabilitación y entre los abogados. Adicionalmente, en el caso de Guayaquil, las cifras de acoso no se compadecen con las de trato respetuoso, por lo que parece existir una concepción del buen trato “libre del acoso”, de parte de las internas (Cuadro 5).

Bajo condiciones de violencia de género, el tema del embarazo devela la realidad que viven las mujeres presas. En la cárcel de Quito, el 13% han quedado embarazadas estando en prisión; la cifra en Guayaquil es 19%. En la cárcel de Quito, existen mujeres con seis embarazos en prisión, y en Guayaquil, tres. La atención del embarazo es precaria. La mitad de las embarazadas de la cárcel de Quito se rea-

Cuadro 5: Relación entre personal penitenciario y personas encarceladas		
Trato por parte del personal de las cárceles por parte del personal del centro	Si Quito	Si Guayaquil
Reciben trato respetuoso las internas con acceso a la visita conyugal	28%	82%
Hacia las visitas conyugales, el trato es respetuoso por parte de los funcionarios del centro	34 %	85 %
Conocen casos de acoso/abuso sexual a las internas por parte del personal del centro	30 %	21 %
Conocen casos de acoso/abuso sexual a las internas por parte de los abogados	22 %	25 %
Conocen casos de acoso/abuso sexual a las visitas por parte del personal del centro	15 %	8 %
Fuente: FLACSO, Encuesta a Centros de Rehabilitación Social, 2005		

Cuadro 6: Atención médica en la cárcel		
A quien acudió por la enfermedad	Quito	Guayaquil
Al dispensario médico del centro	37 %	25 %
A los guías	4 %	5 %
A otros presos	15 %	11 %
Al comité de presos	5 %	0 %
A la familia	34 %	27 %
A nadie	22 %	37 %

Fuente: FLACSO, Encuesta a Centros de Rehabilitación Social, 2005

lizaron el control fuera del centro de rehabilitación y un 5% no acudió a ningún control. En Guayaquil, en cambio, el 50% se controló en el dispensario del centro y un 42% no tuvo control alguno.

Debido a la falta de controles durante el embarazo y de los cuidados que la gravidez requiere, la tasa de nacidos vivos es muy baja, 46 y 49 de cada cien en Quito y Guayaquil, respectivamente. La otra mitad de los embarazos terminan en aborto o nacidos muertos.

A la falta de planificación y control de los embarazos, se suma el irrespeto a los derechos de niños/as que viven con sus madres en prisión. El 16% de las internas tienen hijos/as viviendo con ellas en la cárcel. De ese grupo, en la cárcel de Quito, sólo el 33% se encuentran legalmente inscrito, mientras que en Guayaquil sólo el 18%.

Finalmente, la inexistencia de una adecuada atención médica en las cárceles es otro indicador de las violaciones a los derechos humanos presentes en el sistema. Dos tercios de los internos en los centros de Quito y Guayaquil afirman no haber sufrido ninguna enfermedad o accidente. La incidencia de enfermedades intestinales y respiratorias alcanza el 15 y 23% en la cárcel de Quito y el 9% y 17% en Guayaquil, respectivamente. El 22 % en Quito y 37% en Guayaquil no acudió a ningún tipo de atención médica y "esperaron que se les pase" (las respuestas no son excluyentes ya que pueden acudir a más de una ayuda).

Conclusión

La sobrepoblación, hacinamiento y violencia en las cárceles son fenómenos que se relacionan con la crisis que atraviesa la institución penitenciaria y, por tanto, las respuestas al problema no pueden estar desarticuladas de este carácter. En este sentido, la composición de la población penitenciaria depende de las políticas penales y carcelarias y, en el caso ecuatoriano, las políticas antidrogas son el eje angular de esta realidad penitenciaria. Este hecho desmitifica la creencia del denominado "populismo penal" que afirma la necesidad de construir más cárceles en todo el país debido al incremento descontrolado de la delincuencia.

En materia de gestión, el problema de las cárceles es la inadecuada distribución de las asignaciones presupuestarias. Este hecho niega el viejo discurso de la burocracia penitenciaria que sostiene reiteradamente que la crisis del sistema de cárceles se debe a la escasez de recursos. No obstante, la alternativa de la privatización no es una solución, más aún si se toma en cuenta la experiencia de otros países como la de Chile, donde el Estado gasta más por cada preso desde que el sistema se privatizó parcialmente.

Por último, la sistemática violación de los derechos humanos y las precarias condiciones de vida en las que se encuentran las personas recluidas en el país son factores que repercuten en la inexistencia de la rehabilitación social. Es una contradicción hablar de rehabilitación cuando la gente en las cárceles es sometida a maltratos y torturas.