

# **Análisis Económico de la Política Penitenciaria – Propuesta de Sistema Penitenciario Privado**

*Economic Analysis of Penitentiary Policy - A Proposal for  
a Private Penitentiary System*

**Gissela Estefanía Quinatoa Tacuri**

Investigadora Jurídica, Estudio Suárez & Sánchez Asociados

Artículo Original (Revisión)

RFJ, No. 2, 2017, pp. 121-145, ISSN 2588-0837

**RESUMEN:** el presente documento realiza un análisis jurídico económico de los recursos de la Política Penitenciaria en Ecuador; se desarrollan temáticas a partir de la historia penitenciaria ecuatoriana y sus valores institucionales, hasta el planteamiento de la privatización del sistema carcelario a fin de reducir los costos de mantenimiento de las cárceles. La política del bien común intentar reducir los costos de mantenimiento de las personas privadas de libertad, sin embargo, la disminución de costos implica mejorar la calidad de vida de los internos; el bien común busca el beneficio económico y el bienestar de toda una sociedad. Por tanto, la política penitenciaria en Ecuador debe cambiar su sistema a fin de maximizar los beneficios a costos menores.

**PALABRAS CLAVES:** política penitenciaria, bien común, política de prevención, costo de oportunidad, personas privadas de libertad, cárceles.

**ABSTRACT:** this paper makes an economic legal analysis of the resources of the Prison Policy in Ecuador; they develop themes from the Ecuadorian penitentiary history and its institutional values, to the approach of privatization of the prison system to reduce maintenance costs of prisons. Common good policy to try to reduce maintenance costs of persons deprived of liberty, however, cost reduction involves improving the quality of life of inmates; seeks the common good economic benefit and well-being of a whole society. Therefore, the prison policy in Ecuador must change its system in order to maximize benefits at lower costs.

**KEY WORDS:** prison policy, common benefit, prevention policy, opportunity cost, persons deprived of liberty.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo de revisión constituye un documento de análisis, sistematización e integración de varias investigaciones que busca ilustrar las particularidades y desarrollo de la política penitenciaria. Por lo tanto, se propone realizar un análisis Jurídico – Económico de los recursos destinados a la Política Penitenciaria en Ecuador, que parte de la recopilación de información sobre recursos económicos destinados a alcanzar la política penitenciaria propuesta por el Estado.

Ecuador plantea una nueva política penitenciaria mediante la cual pretende la rehabilitación de las personas privadas de libertad mediante la educación y talleres culturales. Se considera que, en el año 2010, Philip Alston (Relator Especial de la ONU) realiza una misión en Ecuador, la cual se enfoca en asuntos referentes con ejecuciones extrajudiciales. El informe, describe que el sistema de justicia penal está viciado por la corrupción y las amenazas, por tanto, la justicia está distorsionada y se inclina a favor de las personas influyentes, con poder y violentas (ONU, 2011).

La Constitución del Ecuador sitúa a las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria y reconoce en el Artículo 51 sus Derechos. En dicho enfoque, el Gobierno Central pone en marcha una nueva política penitenciaria para cambiar el antiguo sistema de rehabilitación; asigna recursos económicos pues el objetivo de los Estados es “velar por la equidad en el acceso y goce de los recursos públicos y privados de todos y cada uno de los y las ciudadanas, así como impulsar su desarrollo humano” (Beltrán, & Pérez, 2002).

Al analizar la gestión de recursos económicos destinados a la política penitenciaria en Ecuador, se pretende sugerir una adecuada distribución de dichos recursos, a fin de incrementar la efectividad del sistema de las cárceles, para incluir las condiciones materiales necesarias para poder impulsar y desarrollar programas de tratamiento con miras a la reinserción de las personas privadas de libertad.

En la primera sección se hace una revisión histórica del Análisis Económico del Derecho y política penitenciaria en Ecuador. Después de

lo anterior expuesto, se proponen los principales tópicos de estudio complementarios dentro de la Política Penitenciaria que ilustra el desarrollo de los sistemas carcelarios mediante el análisis Económico del Derecho. A continuación, se examina la distribución de los recursos económicos para alcanzar la política penitenciaria propuesta por el Estado. En la siguiente sección, se analiza la gestión de recursos económicos destinados a la política penitenciaria en Ecuador. Finalmente se presentan las conclusiones del artículo.

## **1. HISTORIA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y POLÍTICA PENITENCIARIA**

La Economía es una ciencia que nace a partir del Derecho, y el Derecho, a su vez emerge de la filosofía. Otrora, las primeras reflexiones sobre aspectos económicos estuvieron relacionadas con temas de justicia. En Grecia, los filósofos razonaban sobre el precio justo de los bienes, la tasa de interés o las ganancias, pero no encontraban mecanismos para determinar esos valores. Por tanto, solo iniciaron el análisis de temas sobre la moneda, como su naturaleza y funciones.

Cabe agregar que, en las últimas tres décadas, las relaciones entre el Derecho y la Economía se han extendido a un ámbito sustancial que permite delimitar las bases de estudio del Derecho en conjunto con la construcción de la teoría económica.

Hechas las condiciones anteriores, en el Derecho anglosajón se conoce al análisis económico del Derecho como *law and economics*; de ahí se desprende una amplia teoría económica que se conecta con las instituciones legales. Entonces, el Derecho y la Economía provocan consecuencias referentes a disciplinas continuas como la Economía y la ciencia política.

Después de las consideraciones anteriores, tenemos en conocimiento que en el transcurso de la primera fase del siglo veinte (XX), el Derecho y Economía, únicamente se vinculaban a unas pocas áreas del Derecho, donde la ley tenía claros aspectos económicos, por ejemplo, el Derecho de las patentes e impuestos.

Es oportuno indicar que el Journal of Economic Literature, en 1991, reconoció al área del análisis económico del Derecho como un sistema independiente de la clasificación de las ciencias económicas. Poste-

riormente, adquirieron una importante relevancia con su implementación y enseñanza en las principales unidades académicas del mundo.

El análisis económico del Derecho, forma parte del imperialismo de la ciencia económica, que tiene como representante a Gary Becker.

En este mismo orden y dirección, se introduce el análisis del costo beneficio en el ámbito para la toma de decisiones legales; se abre la capacidad de emplear la Economía y de recurrir a sus aparatos analíticos para examinar y cuantificar los efectos del Derecho.

El análisis económico del Derecho, se desarrolla como disciplina autónoma a partir de los años 70; Richard Posner publica en 1973, el manual *Economic Analysis of Law*, mediante el cual realiza un análisis sistemático de los campos jurídicos más importantes desde una perspectiva económica; además, se implementa la teoría económica en todos los ámbitos jurídicos tradicionales, como el common law, el antitrust, el proceso judicial y la Constitución.

En las últimas tres décadas, las relaciones entre el Derecho y la Economía se han ampliado desde lo que inicialmente fue un campo estrecho y más o menos esotérico, hacia un sustancial movimiento que ha contribuido no solo a redefinir los fundamentos del estudio del Derecho sino a decisivas implicaciones respecto de la consideración del ambiente legal en la teoría económica.

La historia de la política penitenciaria en Ecuador, parte que el Sistema de Rehabilitación Social ha sido un ámbito olvidado por el Estado ecuatoriano, debido a factores como la corrupción, la inadecuada infraestructura de los centros de rehabilitación social, la falta de capacitación del personal que maneja dicho sistema, y la mala distribución de los recursos económicos que se destina a la política penitenciaria.

La alarma social ante un Estado de violencia y delincuencia insostenible en el país, provocada entre otros factores, por la manipulación que realiza la prensa alrededor del fenómeno de la criminalidad, ha justificado la implementación de una serie de políticas criminales tendientes al endurecimiento y al empleo excesivo de los métodos penales como parte de la ciencia jurídica. La aplicación de dichas medidas en el ámbito penitenciario ha incrementado los problemas que siempre lo han caracterizado, sin que hasta al momento las respuestas planteadas para enfrentarlos hayan logrado atenuarlos.

La tutela de los bienes jurídicos a que da lugar el desarrollo social y el castigo de nuevas formas de ataques a intereses tradicionales han de realizarse a partir de un conjunto de reglas y principios de imputación elaborados sobre la imagen de un Derecho Penal dedicado esencialmente a tutelar la vida, la salud, la libertad y el patrimonio frente a agresiones y modalidades de conducta que eran las únicas existentes en el siglo XIX y en buena parte del actual.

Se ha producido un viraje de los sistemas punitivos basados en una cultura penal asistencial, propia de los Estados del *welfare*, a unos sistemas punitivos que enfatizan objetivos como castigo, incapacitación del delincuente.

Con la creación, divulgación y difusión de la Constitución de 2008, se sitúa al ser humano como objetivo esencial de toda actuación estatal, principalmente, se enfoca en los grupos de atención prioritaria como las personas privadas de libertad porque menciona que se reconocen Derechos como “La atención de sus necesidades educativas, laborales, productivas, culturales, alimenticias y recreativas” (Constitución del Ecuador, 2008, Art. 51, núm. 5). En éste artículo hace énfasis en la obligación del Estado de proveer recursos humanos y materiales para la atención básica de las personas privadas de libertad como educación, atención médica, actividades laborales, entre otros; a fin de efectivizar la rehabilitación y reinserción social.

En el marco de la observaciones anteriores, el Gobierno Nacional pone en marcha el proceso de transformación del Sistema de Rehabilitación Social del Ecuador, mediante la implementación de una nueva política penitenciaria ejecutada por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, tal organismo es “ente rector en la elaboración y ejecución de las políticas relativas al sistema de rehabilitación social, emprendió un proceso de reestructuración y reforma integral de los servicios, infraestructura, talento humano y normativa penitenciaria” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014, 8).

De los anteriores planteamientos se deduce que, pese al intento de mejora del sistema penitenciario ecuatoriano, el Estado Central no ha logrado distribuir de manera correcta los recursos económicos que son destinados a la política penitenciaria.

Como es de conocimiento, el presupuesto general del Estado es “un instrumento con el cual teóricamente se visualiza la planificación y

programación de los recursos del Gobierno Central y sus prioridades para la asignación de recursos públicos” (Calero, C., 2005, 1). Sin embargo, parte de los recursos destinados a la política penitenciaria no reflejan los preceptos básicos de eficiencia y equidad para poder alcanzar una adecuada e integral rehabilitación social.

Es evidente entonces que para distribuir de forma correcta los recursos económicos de la política penitenciaria se deben establecer factores objetivos que permitan priorizar las áreas del sistema penitenciario que más requieran de atención. Para lo cual, “es esencial a la hora de permitir establecer racionalmente el tipo de recursos necesarios para generar una política penitenciaria que cumpla de la mejor manera posible y utilizar el recurso económico imprescindible la finalidad de reinserción social y el respeto de la dignidad de las personas” (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2014, 32).

Con referencia a lo anterior, es indispensable establecer estrategias penitenciarias que permitan utilizar parte de los recursos económicos para erradicar el hacinamiento de las personas privadas de libertad.

En materia de rehabilitación, los programas tienen como finalidad la disminución de la reincidencia mediante la adopción de mecanismos eficaces de reinserción social. Las iniciativas, debidamente diseñadas e implementadas, pueden proveer estabilidad y orden en el interior de las cárceles.

América Latina presenta violaciones de Derechos humanos que se derivan del actual funcionamiento de los sistemas penitenciarios. La política penitenciaria y la justicia penal deben ir indispensablemente acompañados por políticas sociales democráticas e inclusivas, que reduzcan la inequidad de la distribución del ingreso.

Una de las particularidades del Derecho Penal moderno es su carácter de *prima ratio*, por lo que resulta indispensable indagar sobre pruebas y documentos que nos permita establecer cuándo es preciso el Derecho Penal, en cuanto a la eficiencia y racionalidad.

En otro ámbito, el problema de investigación deriva a partir que el Estado reconoce Derechos constitucionales para las personas privadas de libertad como grupo de atención prioritaria, por tanto, se ve en la necesidad de diseñar una nueva política penitenciaria que pretende proporcionar recursos económicos, y humanos, además de atención educativa,

médica, y cultural para la reinserción social. Sin embargo, los recursos económicos son insuficientes para solventar la política penitenciaria, pues para el año 2016 solo se destinaron 2,834,172.87 dólares para la adecuación, equipamiento y mantenimiento de la red de Centros de Privación de Libertad; y, 1,889,684.08 dólares para la capacitación de guías penitenciarios. De tal manera los recursos económicos no son distribuidos de forma equitativa para el cumplimiento de la política penitenciaria.

La realización del presente documento se justifica por cuanto el análisis del empleo de los recursos económicos destinados a la política penitenciaria, permitirá emitir un criterio sobre la desequilibrada distribución de recursos, los cuales desembocan en la precaria condición habitacional de las personas privadas de libertad, falta de educación, e insuficiente atención médica; lo que conlleva a un gasto innecesario de recursos y falta de ejercicio del sistema penitenciario.

Por tanto, se utiliza una metodología sistemático mono-disciplinario porque se enfoca principalmente en el estudio del Derecho a partir de la ley, además, introduce un análisis para relacionar los justificativos de la ley con fundamento en pronunciamientos judiciales.

## **2. ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO – POLÍTICA PENITENCIARIA**

La política pública de privatización carcelaria emerge sobre los valores institucionales con políticas económicas de corte neoliberal asociadas a políticas de expansión penal.

La privatización de la gestión carcelaria, pretende cumplir con el objetivo de disminuir los presupuestos fiscales en materia penal y entregar condiciones dignas de encarcelamiento a las personas privadas de libertad.

Otrora, a partir de los años ochenta, el ámbito de la ejecución penitenciaria se configura a partir de la introducción del sector privado en el sistema carcelario. Sin embargo, las cárceles privadas emergen en Estados Unidos a partir de un modelo político neoliberal que incluye la tendencia de privatizar los servicios proveídos por el sector público, de tal manera favorece la decisión de liberalizar la política penitenciaria.

El ideal propio del neoliberalismo, pretende limitar las actuaciones del Estado en sectores económicos y jurídicos; por lo tanto, se presenta la necesidad de adquirir un socio idóneo que entregue un servicio de igual o mejor calidad que la proveída por el Estado, a costos menores.

El modelo neoliberal pretende mejorar la rentabilidad mediante una reducción de costos no asentada en la disminución de la calidad del servicio, sino que en la flexibilidad del sector privado.

Según Dolovich (2005) indica que “Si contratistas privados pueden hacerse cargo por menos dinero que el Estado sin una caída en la calidad, entonces el Estado debería estar dispuesto a privatizar” (p. 438).

### **3. VALORES DE LA POLÍTICA PENITENCIARIA**

Con respecto a los valores, la privatización carcelaria promueve una alianza comercial contaminada, produce un gran conflicto de legitimidad y ampara una noción de bien común insostenible.

Mediante la privatización carcelaria adopta como principio el hecho que, si la intervención de privados trae consigo la disminución de costos en materia penitenciaria, así mismo construye cárceles de manera más ágil y menos costosa, por tanto, la privatización de las cárceles satisfaría al bien común, sea que se lucre o no mediante dicha intervención. De esta afirmación emergen varias dificultades, entre ellas, el vínculo comercial desde la que se consolida, la controversia de legitimidad que evita y el ideal de bien común que emplea.

Dolovich (2005), indica que “En las cárceles operadas por el sector privado cada aspecto de la vida de un interno es ordenado por las autoridades de la institución. Qué, cuándo y cuánto comer, si obtienen o no tiempo libre, atención médica adecuada, defensa de daños, posibilidad de acceder a programas de rehabilitación o de capacitación, el contenido en cuanto al diseño de dormitorios y camas, por cuánto tiempo y cuando ducharse. Ningún detalle de su vida queda sin ser regulado. En una prisión privada, cada uno de estos aspectos de la vida de un interno ofrece un potencial incremento de los márgenes de ganancia” (p. 474).

#### 4. LA ALIANZA COMERCIAL EN LA POLÍTICA PENITENCIARIA

Una alianza comercial es una unión estratégica entre dos o más organizaciones y se vinculan con el fin de suministrar beneficios de utilidad para todas las partes intervinientes, se desarrollan conjuntamente y se comparten entre sí riesgos y fortalezas.

La alianza comercial se convierte en una confederación donde actúan varios entes que promueven la privatización carcelaria altera los vínculos básicos de la actividad penitenciaria. Por tanto, la estructura económica de las cárceles públicas contempla la existencia de un proveedor, que es el Estado, cuyo objetivo es servir a dos entidades como a la población reclusa y a la sociedad.

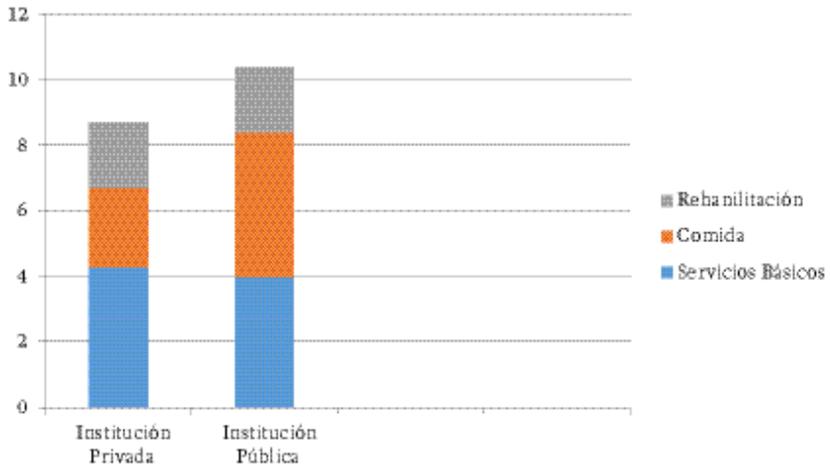
Resulta oportuno indicar que, si se involucra a un nuevo agente en la estructura transaccional, puede aumentar las posibilidades de fraude, porque provocaría la separación entre el que paga y quien recibe el servicio.

Dadas las condiciones que anteceden, es posible que el objetivo político del sector privado se enfoque en el impulso de medidas en favor a la privatización y, en segundo plano al fomento de medidas en favor de la encarcelación.

En el marco del sistema penitenciario ecuatoriano, se espera que la alianza comercial se conforme a partir de la fusión entre una institución privada y una pública, esta última sería el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, porque es órgano público encargado de la planificación, desarrollo e innovación del sistema penitenciario.

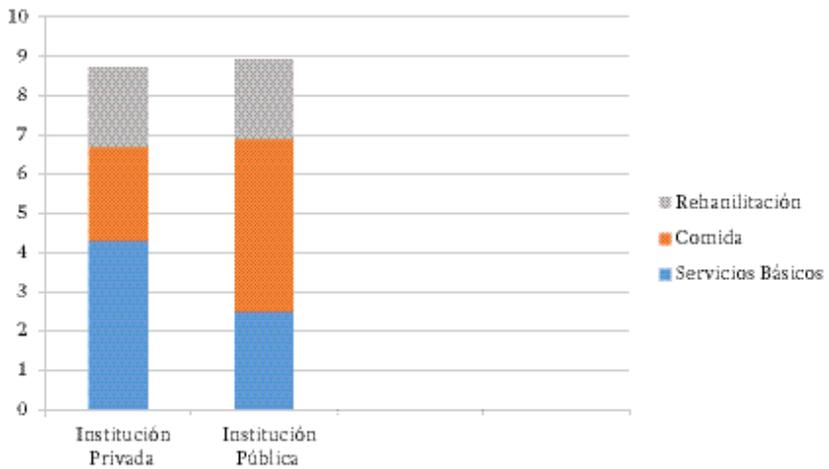
Una correcta alianza comercial (ver gráfico 1), implica que la institución privada ofrezca los mismos o mejores servicios, mantenimiento, alimentación, vestido y rehabilitación del sistema carcelario a un costo más bajo del que le costaría al propio Estado. Sin embargo, dicha unión puede degenerarse en alianza comercial perversa (ver gráfico 2), en el caso que la institución privada se asocie con dos o más instituciones (privadas), a fin de ofrecer al Estado los mismos servicios, pero a un costo igual o levemente menor.

**Gráfico 1: Alianza Comercial**



Fuente: Elaboración Propia

**Gráfico 2: Alianza Comercial Perversa**



Fuente: Elaboración Propia

## 5. LA ECONOMÍA DEL BIEN COMÚN

La Economía del bien común se refiere al beneficio económico o bienestar socio-económico de toda una sociedad en general. Por tanto, puede entenderse como un escenario en el que se maximiza la suma del beneficio o utilidad de todos los individuos.

La Economía del bien común se asienta sobre los mismos valores que hacen desarrollar a las relaciones interhumanas como la confianza, cooperación, aprecio, solidaridad, y acción de compartir.

En el aspecto legal, el bien común, experimenta un giro radical al pasar de estar orientado según los principios de competencia y avaricia de lucro a los de cooperación y solidaridad. En el ámbito de la política penitenciaria, se puede manifestar que las cárceles cambian de un beneficio financiero a una contribución al bien común.

Para introducir el bien común en un sistema carcelario, es necesario que exista un equilibrio que permita medir las ventajas sociales, democráticas, distributivas y de justicia; pues de ello depende el éxito del sistema penitenciario.

En el modelo propuesto no se admiten asuntos referidos a términos monetarios, porque el objetivo es alcanzar aspectos neutrales.

Las cárceles que logren incorporar los mejores balances, serán las más beneficiadas con incentivos y ventajas legales que les facilitará cubrir sus costes mayores y ofrecer un mejor servicio a precios inferiores. También permite tasas menores de impuestos, créditos con interés bajo, además de una prioridad en la compra pública y programas de investigación en pro de las personas privadas de libertad.

Después de lo anterior expuesto, cabe mencionar que el balance financiero debe ser un aspecto secundario, porque se transforma en un medio del bien común.

Cabe agregar que solo serán permitidas las aplicaciones del beneficio financiero que aumenten el bien común como las inversiones, reservas, distribución equitativa y créditos sin interés a empresas privadas que puedan proporcionar servicios básicos para las personas privadas de libertad, pero con un costo menor. Lo expuesto conlleva a que el bene-

ficio financiero ya sea un fin propio de sistema carcelario, por lo que se obtiene la libertad de aspirar la mejora del servicio y no de la Economía.

En el orden de ideas anteriores, es necesario abordar el tema de la alianza público-privada en materia penitenciaria referente a la noción del bien común, pues dicha unión permite edificar cárceles a mayor velocidad y, a la vez, reducir los costos estatales tanto en la construcción como en la operación de cárceles. Lo expuesto alcanzaría la reducción del gasto fiscal, además de la expansión de la infraestructura carcelaria como objetivo constitutivo del bien común.

Por tanto, se presentan razones de carácter económico contiguo al debate sobre la privatización penitenciaria que permite levantar las bases desde una política pública de intervención de capitales privados en terreno penitenciario.

En ese mismo sentido, el gasto público representa una reducción que permite alcanzar el bien común, además de invocar, a la reducción del gasto público como finalidad social aparece como una petición de principios que supone adherencia a una matriz ideológica neoliberal que privilegia el control de la inflación y el saneamiento de las arcas fiscales en lugar del pleno empleo y las protecciones sociales.

Además, también se reduciría el gasto público como finalidad social mediante el sector privado ligado al objetivo de expandir la infraestructura carcelaria, esconde la gran inversión estatal que en realidad se efectúa en materia penitenciaria.

## **6. PRESUPUESTO Y GESTIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN ECUADOR**

En Ecuador, el sistema penitenciario padece de varias problemáticas, entre ellas, los más relevantes son los recursos económicos. En este contexto, el presupuesto general del Estado se constituye como el instrumento que permite la planificación y programación de los recursos del Estado.

El presupuesto del Estado tiene como finalidad asignar los recursos económicos con los que se cuenta, y distribuirlos hacia todos los sectores que constituyen el Estado, siempre con equidad y eficiencia.

En primer lugar, la eficiencia consiste en realizar un correcto uso de los recursos escasos. La eficiencia es de tres tipos: técnica, económica y asignativa. La primera pretende emplear menor cantidad de recursos en la producción de bienes y servicios; mientras que la económica, intenta recolectar varias opciones eficientes y entre ellas escoger la más barata; por último, la eficiencia asignativa se configura cuando una opción además de ser técnica y eficiente, también es la más valorada por la sociedad.

Entonces, el presupuesto general del Estado debe ser repartido a todas sus entidades; en tanto, el sistema penitenciario forma parte del Ministerio de Justicia, el mismo que se encarga en designar los recursos a todas las cárceles del país. En el año 2004, se designaron 27, 15 millones de dólares al sistema penitenciario.

El sistema penitenciario cuenta con un presupuesto, el mismo que se compone de ingresos y egresos, los ingresos son corrientes cuando provienen de tasas y contribuciones provenientes del aporte fiscal correspondiente, además de las rentas, inversiones y multas.

Los ingresos de capital están compuestos por la venta de activos de larga duración, por ejemplo, el dinero obtenido por la venta de bienes muebles e inmuebles. Y los ingresos del financiamiento están compuestos por el financiamiento público y los saldos disponibles.

## **7. EL SISTEMA PENITENCIARIO**

El sistema penitenciario se concibe como una organización creada por el Estado para la ejecución de las sanciones penales y ciertas medidas de seguridad que conciernan privación o restricción de la libertad individual como condición sine qua non para su efectividad.

El sistema penitenciario nacional, encargado de llevar a cabo la ejecución de las penas, debe delinear acciones a corto, mediano o largo plazos, y para ello es necesario previamente un diagnóstico penitenciario completo en sus diversos aspectos, ya que a base del conocimiento actual de la situación en que se halla la realidad penitenciaria, recién se deben delinear los enfoques en los que se funda y fines que se pretende alcanzar, además de las medidas necesarias en una proporción adecuada para ejecutar correctamente un sistema penitenciario que modifique las estructuras y condiciones negativas de dicha realidad.

La política sobre las cárceles se constituye como el acumulado de situaciones, circunstancias y medidas que se deben hacer efectivas sobre un grupo de internos que presentan características similares. En este mismo sentido, todo régimen, en forma individual posee una normativa o reglas particulares que posibilitan la distinción de los demás. Por lo dicho, el sistema que versa sobre la ejecución penal, falsamente, en ciertos casos es llamado como sistema penitenciario, y viene a ser la especie dentro del género que es el sistema.

El tratamiento penitenciario se refiere a la acción o influencia dirigida a modificar la conducta delictiva del condenado, en función de sus peculiares características personales. Las influencias o medidas que se adopten, pueden ser de las más variadas dentro de cada régimen penitenciario, sin embargo, no podemos dejar de señalar tratamiento, pues supone un concepto más detallado a diferencia de la opinión que él le atribuye, y que es distinta al que empleamos en este trabajo. El tratamiento puede ser desarrollado tanto en un régimen libre, en semi-libertad o en un régimen cerrado, entre otras condiciones.

El evolutivo crecimiento de la inversión pública para la política penitenciaria se ha consolidado por muchos años como una necesidad vinculada con las pésimas condiciones de habitabilidad de los centros de reclusión, así como con la mínima inversión en programas de rehabilitación y resocialización en casi todos los países del continente.

Adicionalmente, en la última década la tendencia de crecimiento de la población encarcelada se ha mantenido de forma sostenida, situación que aumenta la presión por mayor inversión pública.

La información analizada establece que la inversión por preso en el sistema público-privado es superior a la realizada en el sistema público. Adicionalmente, así se disminuya el número de población penal el Estado debe cubrir el costo de la utilización de estos servicios durante los 20 años de duración del contrato de concesión, con lo cual se genera un gasto alto y permanente. Este incremento de la inversión pública en cárceles ha tenido efectos negativos en otras áreas de inversión del Estado. Así, por ejemplo, en los presupuestos de mediados de los 90 en California y Nueva York esta área sobrepasó incluso lo destinado a la educación superior.

En América Latina se observa una tendencia similar de aumento del gasto por interno, situación que se expresa desde mediados de los años

noventa. Es inevitable comparar estos costos con los salarios mínimos o los subsidios sociales que dicha población podría acceder, los cuales son sin duda sustancialmente menores.

El costo por preso no expresa el monto recibido directamente por los reclusos en términos de mejor calidad de servicio, infraestructura y programas de rehabilitación y reinserción. Por el contrario, en su mayoría se vincula con pago de servicios penitenciarios y del personal de vigilancia, inversión que en nada mejora la situación social y familiar del interno y que difícilmente ayudará a una reinserción posterior a la sociedad.

La necesidad de mecanismos técnicos sólidos para definir el tipo de inversión que se realiza, de modo de asegurar un aumento de la eficacia y la efectividad de las iniciativas en desarrollo. Esto es en extremo relevante para el análisis de la inversión en el sistema penitenciario público.

## **8. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PENITENCIARIA**

Para establecer una política penitenciaria capaz de sustentar un sistema social de rehabilitación, es necesario analizar la política criminal para poder tener una orientación más amplia sobre el uso de las cárceles, eso facultará el uso y ejecución de condenas más favorables para los presos, además se podrá implementar penas alternativas de amplia capacidad que reducen la reincidencia.

Al abordar aspectos teóricos, cabe mencionar que existe un choque entre la teoría de la prevención especial negativa la cual consiste en intimidar al individuo a fin de contrarrestar los posibles delitos, además permite que la prisión tenga una mayor capacidad de reincidencia que las penas alternativas. Además, está la teoría del etiquetamiento, la cual sostiene que las penas alternativas arrojarán mejores resultados en la disminución de reincidencia.

Asimismo, deben considerarse las diversas medidas para analizar la tasa de reincidencia de un determinado grupo de personas; los métodos más destacados y confiables son la detención, imputación de una condena y posteriormente el encarcelamiento.

## 9. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN

En el presente trabajo se ha tratado sobre la política penitenciaria en sus diversos aspectos económicos, sin embargo, la política de prevención es una vía alterna que permite disminuir la delincuencia y a costos menores.

De acuerdo con lo expuesto, existe un nexo entre el incremento de los costos y la actividad legal; pues primero está el sueldo o salario que percibe una persona, y luego se presenta la valoración individual.

De acuerdo con las observaciones anteriores, si la remuneración no es equivalente al tiempo de trabajo, entonces no se genera el suficiente incentivo; eso implica que el individuo emplee el tiempo en actividades ilícitas.

Asimismo, cuando el precio referencia aumenta, el efecto sobre la delincuencia podría aumentar. Debido a que, si dicho incremento de precios tiene implícita una velocidad de ajuste mayor que los salarios, ello provocaría el deterioro de la remuneración real, en consecuencia, alteraría el costo beneficio y elevaría el crimen.

Es menester indicar que si los salarios reales son alterados se pueden presentar varios escenarios que determinaran diferentes resultados. Por ejemplo, si la remuneración que percibe el individuo mejora y el precio de los bienes que roba el agente empeora, ello provocaría que las actividades ilícitas se reduzcan.

El Gobierno Central cuenta con un ente representativo que intenta mejorar el bienestar y desarrollo de los agentes de la Economía mediante un análisis. Por tanto, el Gobierno únicamente está destinado a determinar ciertos sistemas de incentivos que resulten más beneficiosos, de tal manera que se logrará innovar nuevos incentivos, pero también castigos para lograr los objetivos que plantea el Estado.

Respecto a lo expuesto anteriormente, considero que el intercambio de políticas preventivas frente a las políticas penitenciarias es más beneficioso, pues los costos son menores porque en primer lugar se previene y evita un delito en lugar de rehabilitar a individuos que han cometido actos ilegales y que sin duda, la rehabilitación durará más años y por tanto tendrá un costo más alto.

La delincuencia no solo afecta el equilibrio de la sociedad, sino también perjudica a la Economía del Estado, debido que a pesar que las cantidades no variaren, la delincuencia se configura como un intercambio compulsivo.

Si el Estado no aplica políticas preventivas, podemos suponer que provocaría pérdidas sociales asociadas a la delincuencia. A las pérdidas se suman daños, desequilibrio social y escasa producción; todas ellas derivadas en más costos para el Gobierno en cuanto al combate a la delincuencia, menos el valor esperado de los ingresos provocados por el cobro de penalidades.

Aplicar la prevención abre la posibilidad que exista un equilibrio de condiciones en donde se determinará el valor y la probabilidad de frustrar el delito.

Finalmente, el sistema económico influye sobre la cantidad de delincuencia dentro de la Economía y cómo los fallos de mercado y de coordinación afectarán a la misma, es decir, el delito inmerso dentro del funcionamiento del sistema económico del Estado.

Existe un modelo básico que se hace sobre las restricciones de participación y de compatibilidad de incentivos de tal manera que, al analizar todas las medidas, se pueda derivar comportamientos que provoquen la existencia de una selección adversa a partir de varios lineamientos en el mercado laboral.

Es menester indicar que, si el nivel general de precios y las remuneraciones tuvieran un mismo equilibrio, los individuos dedicarían su tiempo a actividades laborales y descartarían la realización de actividades delictivas. Así, la remuneración percibida puede erradicar el desarrollo de actividades de tipo ilegal y desfavorece el crimen.

## **10. EL INFORME PHILIP ALSTON Y EL ESTADO DE LAS PRISIONES**

El informe Philip Alston, recibe su nombre en razón a su ejecutor. Philip Alston es un profesor de Derecho, que fue nombrado Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales en el año 2004. Su objetivo es realizar misiones en países que conforman dicha organización; mediante los informes notifica al Consejo de Derechos

Humanos de Naciones Unidas y a la Asamblea General, sobre temas relacionados con los Derechos humanos.

En el año 2010, Alston realiza una misión en Ecuador, la cual se enfoca en asuntos referentes con ejecuciones extrajudiciales. El informe, describe que el sistema de justicia penal está viciado por la corrupción y las amenazas, por tanto, la justicia está distorsionada y se inclina a favor de las personas influyentes, con poder y violentas (ONU, 2011).

En otro aspecto, la geografía del dolor fue creada por John Howard, quien luego de recorrer las cárceles de Europa, presenta su informe de las prisiones, el cual fue publicada en el año 1789. En dicho informe, exterioriza la crueldad, aglomeración y la deshumanización a la que se encuentra expuesto el prisionero. Mediante este informe, Howard determina que las prisiones no corrigen, sino que se constituyen en espacios de contaminación criminal. Indica, además, la importancia de reformar la estructura de las cárceles y en sí, todo el sistema penal, considerando que, para el reo, el simple hecho de permanecer en la prisión, ya es una tortura (Quisbert, 2008).

Por tanto, el Inglés John Howard (inspector) se encargó de estudiar la forma de vida penitenciaria en el siglo XVIII en Europa, realizó un análisis general de todo lo que ocurría en las cárceles, asepsia, infraestructura, control, entre otros. Los informes que presentó son sumamente reveladores, porque exhiben una realidad diferente a la imaginable, las condiciones penitenciarias eran infrahumanas.

En la geografía del dolor, Howard realizaba constantes visitas a la prisión, donde podía constatar en qué condiciones viven los prisioneros, además de la mala infraestructura del centro. En aquella época las personas que se encontraban en estos lugares eran consideradas lo peor de la sociedad, por lo tanto, no eran merecedores de compasión o ayuda. En relación con el Informe Alston, se encontró que en las zonas fronterizas existe una lista preparada por las fuerzas armadas ecuatorianas en que se exponen los nombres de unos 430 colombianos residentes en la zona fronteriza norte que supuestamente apoyaban a grupos armados ilegales; esta publicación al igual que lo expuesto por Howard, indica a personas que son consideradas lo peor de los pueblos fronterizos, y hacia ellas se producen varias violaciones de Derechos.

Las prisiones eran centros de las peores y más crueles sanciones; las condiciones eran precarias y los castigos eran corporales, además de una alimentación escasa. Eran lugares de tortura y su fin no era la rehabilitación de las personas que se encontraban allí. Esta situación no es diferente a la realidad de las zonas fronterizas ecuatorianas, pues se evidencia las violaciones de Derechos humanos más comunes, las mismas que son cometidas por las Fuerzas Armadas, las cuales comprenden el allanamiento de morada, robos y actos de humillación pública, casos graves de tortura y violencia sexual, incluidas violaciones y aplicación de ají en el cuerpo de las víctimas.

En la geografía del dolor, el autor no se limita únicamente a describir la situación que evidencia, además plantea ideas para mejorar la situación de los prisioneros, y proponer lineamientos en lo referente a administración y estructura de futuros centros penitenciarios, con el objetivo que quienes cumplen una pena lo hagan de forma digna, de acuerdo con su percepción humanista, y sobre todo que se rehabiliten. Relacionándolo con el informe de la ONU, se establece la ineficacia del sistema penal ecuatoriano, porque no se rehabilita ya que las personas reinciden en los delitos.

Lo que se buscaba en la época que se desarrolla la obra de Howard, fue principalmente adoptar la idea de rehabilitación social de quien cometió el delito, para que posteriormente el no vuelva a hacerlo y sea útil a la sociedad, ideal que se mantiene hasta nuestros días. En relación con el informe de Alston, podemos decir que, debido a las deficiencias del sistema de justicia, las personas no creen que las prisiones sirvan para rehabilitar, sino que deciden tomar la justicia por su propia mano, y a eso lo consideran más eficaz que recurrir a la policía y los tribunales para la resolución de un conflicto (ONU, 2011).

En la geografía del dolor, se hace mención a la tortura, pues esta había sido un método empleado para la obtención de una declaración verdadera por parte de los criminales, pero dicho método era sumamente criticado, porque evidentemente vulneraba los Derechos inherentes al ser humano; se determina también que este no es un método de reforma para los prisioneros. En comparación con el informe Alston, se encontró que varias muertes fueron cometidas por la policía, cuando las personas eran torturadas durante supuestos interrogatorios.

Por último, cabe mencionar que al igual que en las cárceles de Europa, como en el sistema de justicia penal ecuatoriano, existe despreocupación del Estado, esto hace que la sociedad no confíe en la justicia y los delincuentes realicen sus actividades sin miedo a recibir un castigo.

En el siglo XVIII, Europa atraviesa grandes cambios, entre ellos se encuentra el sistema punitivo, se busca abolir los maltratos y castigos crueles, esto se aspiraba conseguir mediante un método más humanista de sanción, con el fin de proteger la integridad del individuo y aumentar las posibilidades que este se reinserte en la sociedad. Es una innovadora visión cuyo objetivo es la rehabilitación de quien cometió un delito.

Como antecedentes a estos cambios tenemos a la Revolución Francesa, que defendía los ideales de libertad, igualdad y fraternidad; el sistema penitenciario en Estados Unidos y varios filósofos que defendían que los reos deben rehabilitarse con el objetivo de ser útiles para la sociedad.

Cesare Beccaria y Jeremy Bentham fueron de quienes impulsaron un cambio en la relación existente entre las penas y en individuo, manifiestan que la sanción debe ser proporcional a la infracción cometida. Estos ideales se fortalecen con los informes presentados por John Howard sobre las condiciones de vida en prisión.

El Inglés John Howard era un inspector que se encargó de estudiar la forma de vida penitenciaria en el siglo XVIII en Europa, realizó un análisis general de todo lo que ocurría en las cárceles, asepsia, infraestructura, control, entre otros. Los informes que presentó son sumamente reveladores, pues presentan una realidad diferente a la imaginable, las condiciones penitenciarias eran infrahumanas.

Howard realizaba constantes visitas a la prisión, donde podía constatar en qué condiciones viven los prisioneros, además de la mala infraestructura del centro. En aquella época las personas que se encontraban en estos lugares eran consideradas lo peor de la sociedad, por lo tanto, no eran merecedores de compasión o ayuda.

Las prisiones eran centro de las peores y más crueles sanciones, las condiciones eran notoriamente precarias, existían castigos corporales y su alimentación era escasa, predominaban los trabajos forzados. Eran lugares de tortura y su fin no era la rehabilitación de quienes se encontraban allí.

Lo que impulsó verdaderamente a Howard a realizar un estudio en las cárceles, según sus propias palabras, fueron las injusticias que se cometían con aquellos inocentes que se encontraban en estos centros y las personas que no contaban con una pena establecida.

Las inspecciones del inglés, buscaban denunciar todas aquellas irregularidades que hasta entonces se desconocían; empieza a realizar viajes por diferentes cárceles de Europa para establecer si las condiciones son las mismas. Posteriormente a sus denuncias y quejas sobre el sistema, sus inspecciones no paran, pues le interesa verificar si los sistemas punitivos de las prisiones han realizado algún cambio.

El trabajo dentro de los centros era considerado como rehabilitación moral, y este es un método de pagar a la sociedad por las infracciones cometidas para con esta. Por lo tanto, una “cura” para este mal cometido es el trabajo, mediante el cual los encarcelados deben mantenerse ocupados, por tanto, obtiene los valores y competencias que los mantendrán, al salir del establecimiento, alejados de la delincuencia.

John Howard al recorrer las cárceles, también critica el diseño de dichas instalaciones, pues muchas de ellas se han constituido sobre otros establecimientos precarios como cuarteles militares y comisarías, conventos, tabernas, entre otros. Entonces, indica que en esa época las prisiones no contaban con diseños carcelarios, incluso estos establecimientos no disponían de una división interna para los reos; por lo que define como un sistema comunitario. Cabe mencionar que los presos por delitos penales compartían un mismo sitio con las personas deudoras que esperaban su sentencia; de tal manera se encontraban encerrados hombres adultos, jóvenes e incluso niños.

Howard se preocupa por las estructuras carcelarias, pues al no existir división entre presos de acuerdo con su delito se violenta a la moral y costumbres de estas personas. En muchas cárceles no son separadas las mujeres de los hombres. Muchos correccionales funcionaban en el mismo establecimiento carcelario, por lo que se consideraba que el menor que era internado para la correccional se unía en el patio con un delincuente y de este aprendía a delinquir.

De acuerdo con lo antes expuesto, el autor plantea una separación interna de los reos; dicha división debe basarse de acuerdo con la edad, género y delito. Este ideal fue muy importante porque influyó para el rediseño de las cárceles en nuestra actualidad; en el caso de

Ecuador contamos con correccionales separados de las prisiones; estas últimas a la vez dividen a los prisioneros de acuerdo con el grado de peligrosidad y al género.

La división carcelaria, es de vital importancia para la sociedad y en especial para los reos que cuentan con seguridad y se evita la violencia. Se generó un nuevo diseño arquitectónico, el mismo que propuso la implementación de celdas individuales, con una concepción de la espiritualidad como medio generador de la moral. Cabe mencionar que con el rediseño de las prisiones se buscó establecer un lugar de rehabilitación espiritual, mas no de castigo de delitos; por esto se deja de lado la tortura porque se considera un acto que no reforma al ciudadano, sino que lo pervierte más.

Las reformas carcelarias buscan la implementación de regímenes de salubridad y adecuada alimentación. Evitar el abuso de los carceleros, pero estos deben garantizar seguridad y disciplina. La rehabilitación se basará en una educación moral y espiritual.

Aparece la concepción de penitenciaría porque se deja de lado el castigo físico y se lo suplanta por el arrepentimiento del individuo; es decir, las cárceles se convierten en lugares de penitencia que permiten al sujeto rehabilitarse para su posterior inclusión a la sociedad. También existe una gran influencia religiosa, pues penitencia es considerada como un camino en el que los pecadores se reforman hasta redimir su culpa.

Lo expuesto anteriormente, es considerado como los lineamientos para las mejoras de las prisiones, pues reúne los mejores ideales de rehabilitación de las personas privadas de libertad, con la división se garantiza una mejor seguridad y control penitenciario, el castigo se convierte en arrepentimiento, además se logra salubridad en las instalaciones, se evita que los carceleros abusen de los prisioneros y se preocupen por su cuidado.

Posterior a la inspección de las prisiones realizada por Howard, el mundo empieza a considerar sus propuestas. Se da inicio al penitenciarismo, es decir, al estudio científico de las cárceles con enfoques administrativos y de diseño, se tenía como objetivo el arrepentimiento y la rehabilitación moral, pero no el castigo.

El sistema penitenciario se edifica bajo el modelo de un establecimiento con dos enfoques, el primero de observación y el segundo de experimentación, donde los investigadores buscaban innovar el diseño carcelario, y crear una tipología carcelaria que brinde seguridad a los reos, para que tengan una correcta rehabilitación. Después de la obra expuesta por Howard, muchas personas fueron a las prisiones de sus países para realizar un análisis del diseño y el comportamiento de los reos ante esta problemática; por tanto, las cárceles fueron convirtiéndose en campos de investigación y los prisioneros en sujetos de estudio.

## 11. CONCLUSIONES

La política penitenciaria en Ecuador se funda como una institución encargada de la Rehabilitación Social; sin embargo, debido a la corrupción y, principalmente, la desorganización de los centros de privación de libertad, provocaron el incumplimiento de los objetivos del sistema. Por tanto, el análisis económico es necesario para proponer soluciones concretas, justas y apegadas a Derecho, que equilibren el sistema y lo conviertan en un centro de internamiento, donde las personas ingresan para ser objeto de un tratamiento con la finalidad última de reinsertarlas en la sociedad.

En sus inicios, el sistema penitenciario estuvo caracterizado por la precariedad y el hacinamiento; posteriormente se adecuó el ordenamiento jurídico a fin de cumplir con los deberes y estándares fijados por la Constitución, conjuntamente con el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos; dicha institución tiene como finalidad de elaborar y gestionar políticas relativas al sistema de rehabilitación social. La institución se basa en la Economía del bien común para transformar la estructura penitenciaria y promover mecanismos de reinserción a bajos costos.

Mediante, la Economía del bien común, la estructura penitenciaria se sustenta en base a cooperación y solidaridad de instituciones públicas y privadas; entonces, los Centros de Rehabilitación de Ecuador podrían mantenerse la base de recursos financieros provenientes de las contribuciones.

El aumento de la inversión pública en los sistemas penitenciarios es necesario para erradicar las precarias condiciones de vida de las personas privadas de libertad. Se pueden disminuir costos al incluir

programas de rehabilitación y reinserción social que duren menos tiempo, eso implica menos egresos.

En base a la información analizada se puede establecer que la inversión por preso en el sistema penitenciario público es mínima, por eso es imposible alcanzar los objetivos de rehabilitación. Por tanto, se propone un modelo penitenciario basado en la privatización de las cárceles, eso permitirá alcanzar una inversión superior en comparación al sistema público. Pues debe considerarse, que el Estado Central otorgará el manejo de las cárceles a las instituciones privadas que brinden mayores beneficios y servicios en cuanto a salud, alimentación, vestimenta, y cursos de reinserción, a costos más bajos.

## 12. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ayuso, A. (2000). *La intervención socioeducativa en el tratamiento penitenciario*.

Beltrán, A. y Pérez, B. (2002). *Análisis del presupuesto público con enfoque de género: sistematización de experiencias de la Región Andina y propuesta metodológica*. UNIFEM Región Andina.

Cesano, J. D. (2010). La política penitenciaria durante el primer peronismo (1946 - 1955). *Revista de historia del Derecho*.

Dammert, L. (2006). El sistema penitenciario en Chile: Desafíos para el nuevo modelo público-privado. In *Meeting of the Latin American Studies Association. San Juan, Puerto Rico*. En: Aproximación a las cárceles subvencionadas.

García-Ruilova, A.B. y Donoso, D.A. (2005). Casos sin resolver y la etimología forense en Ecuador, en *Revista Ecuatoriana de Medicina Y Ciencias Biológicas*. 36(1):61-65.

Matamoros, M. A. (2004). El sistema penitenciario en el contexto de la política criminal actual. *Revista de ciencias sociales*, (105), 99-105.

Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. (2014). Memorias del Seminario Internacional Derecho y Administración Penitenciaria: Fundamentos de la Reforma.

ONU. (2011). Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston: Misión al Ecuador. Consejo de Derechos Humanos.

Penitenciaria, C. P. L. R. (2010). *Recomendaciones Para Una Nueva Política Penitenciaria*. Santiago.

Rubio, C. L. (2006). *El mal necesario o la política penitenciaria en la transición*. *Mientras Tanto*, (99), 85–98. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/27821182>

Solís Espinoza, A. (2008). *Política Penal y política penitenciaria*.

**Recibido:** 31/08/2017

**Aceptado:** 23/11/2017

**Gissela Estefanía Quinatoa Tacuri:** Abogada de los Tribunales de la República del Ecuador e Investigadora Jurídica.

**Correo electrónico:** stefy\_cnm@hotmail.com