

REDUCIENDO LA REINCIDENCIA DELICTIVA

Metodología Estandarizada para el Monitoreo
y la Evaluación de Proyectos y Programas
de Reintegración Social Orientados a la
Disminución de la Reincidencia Delictiva



Departamento de Seguridad Pública
Secretaría de Seguridad Multidimensional
Organización de los Estados Americanos



Organización de los
Estados Americanos

REDUCIENDO LA REINCIDENCIA DELICTIVA

Metodología Estandarizada para el Monitoreo
y la Evaluación de Proyectos y Programas
de Reintegración Social Orientados a la Disminución
de la Reincidencia Delictiva

DRAFT

Departamento de Seguridad Pública
Secretaría de Seguridad Multidimensional
Organización de los Estados Americanos



Organización de los
Estados Americanos



Organización de los
Estados Americanos

Secretario General

José Miguel Insulza

Secretario de Seguridad Multidimensional

Adam Blackwell

Directora del Departamento de Seguridad Pública

Paulina Duarte

Jefe de la Sección Seguridad y Justicia

Cristian Gabriel Taboada

Investigadores

Olga Espinoza, Coordinadora, Centro de Estudios
en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile
(CESC)

Fernando Martínez, CESC

Carolina Villagra, CESC

Consultores Nacionales

Kim L. Ramsay (Barbados)

Luis A. Vergara Cisterna (Chile)

Víctor Manuel Rescia Rodríguez (Costa Rica)

Simone Mitchell (Jamaica)

Melba Rosa Stanzola de Díaz (Panamá)

Ricardo Rojas León (República Dominicana)

Nicolás Trajtenberg Pareja (Uruguay)

Asesoría

Profesora Carol Hedderman, Departamento de
Criminología, Universidad de Leicester

Edición

Cristian Gabriel Taboada

Antonio L. Delgado Albert

Diseño Gráfico

Alejandro Ahumada

Organization of American States. Secretariat for Multidimensional Security. Department of Public Security.

Reduciendo la reincidencia delictiva: Metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de proyectos y programas de reintegración social orientados a la disminución de la reincidencia delictiva / [Preparado por el Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos].

v. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XXV.9)

ISBN 978-0-8270-6141-5

1. Criminals--Rehabilitation. 2. Recidivism. 3. Criminal Justice, Administration of. 4. Prisoners--Education.

I. Title. II. Title: Metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de proyectos y programas de reintegración social orientados a la disminución de la reincidencia delictiva. III. Series: OAS Official Records Series.

ÍNDICE

7	Introducción
11	Capítulo I: Informe Descriptivo de países en América Latina y El Caribe
13	Introducción
16	Dimensión Legal
30	Dimensión Institucional - Estadística
61	Dimensión Programática
77	Conclusiones del Capítulo
85	Capítulo II: Revisión de buenas prácticas en el desarrollo, la implementación y la evaluación de programas de rehabilitación y reintegración social de infractores de la ley
87	Introducción
89	Método
90	Breve reseña histórica
92	Conceptos básicos
95	Actividad en las cárceles
97	La Planificación: elemento primordial y transversal al diseño, implementación y evaluación de programas efectivos en rehabilitación y reinserción de infractores de ley
100	Principios para el diseño e implementación de programas efectivos en rehabilitación y reinserción de infractores de la ley
107	Modelos de intervención con infractores de la ley
112	Buenas Prácticas en otros países
123	Evaluación de programas
127	Descripción de la Tabla Comparativa
132	Conclusiones del Capítulo
135	Capítulo IV: Metodología
137	Introducción
138	Metodología Estandarizada para el Monitoreo y la Evaluación de Proyectos y Programas de Reintegración Social Orientados a la Disminución de la Reincidencia Delictiva
153	Colaboradores
157	Anexos
159	Anexo I
175	Anexos II
183	Referencias

INTRODUCCIÓN

Este estudio forma parte del proyecto: *“Desarrollo de una metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de proyectos y programas de reintegración social orientados a la disminución de la reincidencia delictiva”*, implementado por el Departamento de Seguridad Pública de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), con financiamiento de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA, por sus siglas en inglés). El proyecto tiene como finalidad facilitar instrumentos para el desarrollo de capacidades institucionales para la gestión de sistemas penitenciarios orientados a la reintegración social de personas privadas de la libertad.

Para lograr que esta metodología sea pertinente a la realidad de los sistemas penitenciarios de los países beneficiarios, su desarrollo tiene en consideración un análisis del funcionamiento y de los modelos de evaluación que se encuentran vigentes en los programas y/o proyectos de rehabilitación y reintegración social ejecutados en siete países de la región: Barbados, Chile, Costa Rica, Jamaica, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

En el primer capítulo se presenta una caracterización de la situación penitenciaria en los siete países que participaron del estudio, incluyendo sus proyectos y programas de rehabilitación y/o reintegración social de infractores de la ley. Para ello, se compiló información sobre las siguientes áreas:

- a) Estadística: información relativa a aspectos generales de la situación penitenciaria;
- b) Jurídica: marco jurídico nacional vigente que regula la actividad penitenciaria y post-penitenciaria;
- c) Institucional: instituciones responsables de la administración penitenciaria y post-penitenciaria, así como otras instituciones a cargo del diseño e implementación de programas de rehabilitación y reintegración de infractores de ley; y
- d) Programática: sobre el diseño, implementación y evaluaciones de programas de rehabilitación y reintegración de infractores de ley.

En el Capítulo II se identifican aquellos elementos presentes en las mejores prácticas para el diseño, implementación y evaluación de programas de rehabilitación y reinserción, y que se constituyen en elementos fundamentales para aumentar la efectividad de las acciones llevadas adelante por los sistemas correccionales, en tres países fuera de la región de Latinoamérica y el Caribe, así como meta-análisis, bibliografía especializada, bases de datos académicas como ASSIA y artículos en revistas especializadas, entre otros. El Capítulo comienza con una descripción del método

utilizado en la revisión de buenas prácticas. Luego, se hace una breve reseña histórica de las distintas definiciones y usos que se han dado al término reinserción, y cómo el problema de la reinserción se sitúa actualmente en un punto de confluencia entre los intereses del sistema de justicia criminal y los de seguridad pública, planteando importantes desafíos políticos y técnicos a los sistemas correccionales.

Posteriormente, se revisan ciertos conceptos esenciales: buenas prácticas, reinserción, rehabilitación, programas para infractores de ley, diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de programas, reincidencia y prácticas basadas en evidencia. Estas definiciones de conceptos básicos se tornan fundamentales si se quiere evitar la ambigüedad en los términos, propia del ámbito de rehabilitación y reinserción. Asimismo, se presenta la revisión de buenas prácticas en rehabilitación y reinserción de infractores en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra.

Luego, se abordan los pasos y principios básicos para el monitoreo y evaluación de programas de rehabilitación y reinserción de infractores, aspectos imprescindibles si se desea que un programa se constituya en una buena práctica capaz de ser replicable y sostenible en el tiempo. Finalmente, en base a los principios identificados, se elabora una tabla comparativa, de tal forma que en esta sección los principios constituyen un criterio de valoración general de la información reportada por cada uno de los países considerados en el estudio, y como una orientación en la propuesta de una metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de programas de reinserción.

Por último, el Capítulo III presenta una metodología para el monitoreo y evaluación de programas y proyectos de rehabilitación y reintegración social de infractores de ley, dirigida a obtener resultados en la disminución de la reincidencia. Esta propuesta tiene como insumos los aprendizajes levantados a partir de los procesos previos de investigación: revisión de buenas prácticas internacionales y la identificación de condiciones de factibilidad ofrecidas por los sistemas penitenciarios de los países participantes del estudio.

Esta metodología se sustenta en el análisis comparado de la situación penitenciaria de los países participantes en el estudio, sobre todo observando los elementos que facilitan o podrían obstaculizar la puesta en marcha de un proceso de monitoreo y evaluación de sus programas de reinserción y rehabilitación.

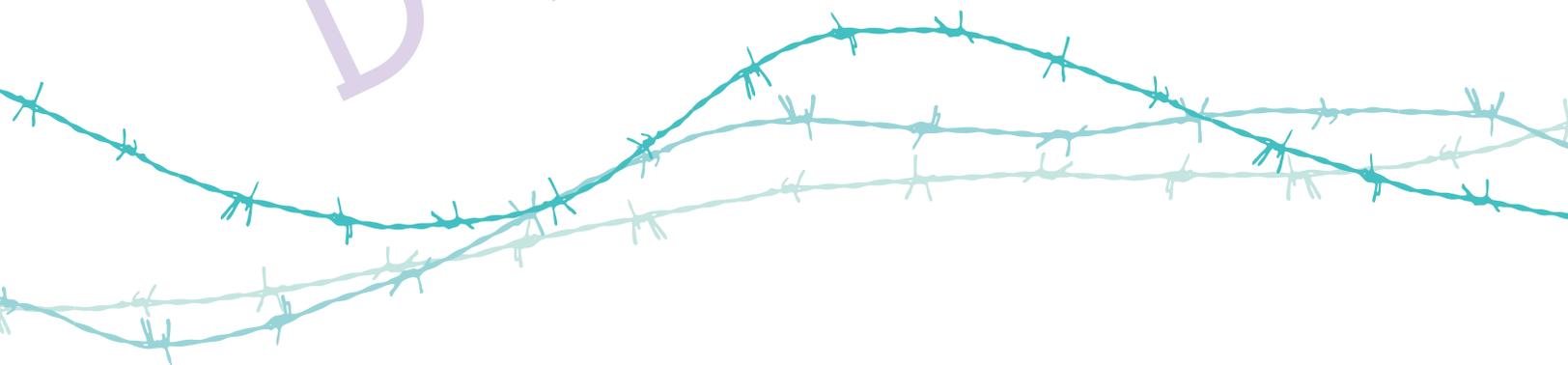
El capítulo comienza por relevar los requisitos previos al proceso de monitoreo y evaluación, los principios orientadores que se deben considerar y la importancia del diseño básico de la ejecución de los programas de reinserción y rehabilitación para

luego presentar la propuesta de indicadores referidos tanto al monitoreo como a la evaluación de los programas de reinserción y rehabilitación.

El Departamento de Seguridad Pública de la OEA, espera que esta *Metodología Estandarizada para el Monitoreo y la Evaluación de Proyectos y Programas de Reintegración Social Orientados a la Disminución de la Reincidencia Delictiva* se convierta en un instrumento para el mejoramiento de la gestión de los sistemas penitenciarios en la región, orientados a la reintegración social de personas privadas de la libertad.

D R A F T

CAPÍTULO I:
INFORME DESCRIPTIVO
DE PAÍSES EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE



Introducción

Para lograr que esta metodología sea pertinente a la realidad de los sistemas penitenciarios de los países beneficiarios, su desarrollo tiene en consideración un análisis del funcionamiento y de los modelos de evaluación que se encuentran vigentes en los programas de rehabilitación y reintegración social ejecutados en siete países de la región: Barbados, Chile, Costa Rica, Jamaica, Panamá, República Dominicana y Uruguay. El presente capítulo presenta una caracterización de la situación penitenciaria en los siete países que participaron del estudio, incluyendo sus proyectos y programas de rehabilitación y/o reintegración social de infractores de la ley. Para ello, se compiló información sobre las siguientes áreas:

- a) Estadística: información relativa a aspectos generales de la situación penitenciaria;
- b) Jurídica: marco jurídico nacional vigente que regula la actividad penitenciaria y post-penitenciaria;
- c) Institucional: instituciones responsables de la administración penitenciaria y post-penitenciaria, así como otras instituciones a cargo del diseño e implementación de programas de rehabilitación y reintegración de infractores de ley; y
- d) Programática: sobre el diseño, implementación y evaluaciones de programas de rehabilitación y reintegración de infractores de ley.

Metodología de trabajo

Este informe analiza en detalle tres dimensiones de la información recabada en los siguientes países: Barbados, Chile, Costa Rica, Jamaica, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

En primer lugar, se abordará la dimensión legal, la cual se refiere a los aspectos generales del marco normativo de la ejecución penal en cada uno de los países involucrados. En una segunda sección, se abordarán las dimensiones institucional y estadística, que hacen referencia a las instituciones públicas y privadas que participan de actividades de rehabilitación y reinserción de infractores de ley, su interacción, así como sus relaciones con otras instituciones vinculadas con la rehabilitación y reinserción; y a las estadísticas relevantes del sistema penitenciario, respectivamente.

La tercera sección, de índole programática, analiza la oferta de programas en materia de rehabilitación y reintegración social de personas condenadas por la ley penal, así como sus sistemas de evaluación y monitoreo.

Estas tres dimensiones se analizan a la luz de los siguientes interrogantes:

1. ¿En qué medida el sistema penitenciario de los países analizados favorece la rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad?
2. ¿En qué medida los países analizados cuentan con las condiciones para implementar sistemas de evaluación y monitoreo de sus acciones de rehabilitación y reinserción?

Es preciso aclarar que la información contenida en este capítulo está basada en los documentos de trabajo (informes descriptivos y analíticos) elaborados en cada uno de los siete países participantes en el proyecto, los que, a su vez, se redactaron sobre la base de la información disponible entregada por las autoridades de los referidos países. Con la intención de facilitar la lectura del estudio presentamos la Tabla N°1 que contiene información general y penitenciaria de los referidos países.

Tabla N° 1: Cuadro general de los países analizados

	Población Nacional Estimada (a)	Adultos Privados de Libertad	Tasa de encarcelamiento (b)	Presos con Prisión Preventiva	Recintos Penales
Barbados (c)	276.302	910	354	37,2%	1
Chile (a)	17.248.450	51.080	294	22,1%	137 (e)
Costa Rica (a)	4.615.518	14.603	307	21,5%	15
Jamaica (a)	2.706.450	3.979	147	11,4%	14(f)
Panamá (c)	3.643.000	12.293	349	60,8%	26 (g)
República Dominicana (d)	10.010.590	20.969 / 4.532 (h)	210 / 48	66,4% / 53,2%	40 / 14
Uruguay (a)	3.368.595	9.450	279	64,6%	44

(a) Dato referido al año 2012.

(b) Número de personas encarceladas (condenadas o no) por cada cien mil habitantes.

(c) Dato referido al año 2010.

(d) Dato referido al año 2011.

(e) 84 Centros Cerrados; 20 Centros Semi-Abiertos; 33 Centros Abiertos.

(f) 10 Centros Correccionales para Adultos y 4 Centros Correccionales Juveniles.

(g) 8 Centros Penitenciarios; 17 Cárceles (dentro de establecimientos policiales).

(h) En República Dominicana coexisten: el Modelo Antiguo (con 26 Cárceles tradicionales) y el Nuevo Modelo (con 14 Centros de Corrección y Rehabilitación). Los datos siguientes presentan, primero, información general correspondiente a ambos sistemas y, seguido de la barra (/), información correspondiente al Nuevo Modelo.

Fuente: Elaboración propia, a partir de ONU (2012), ICPS (2012) e Informes Nacionales¹

1 ONU, *Population and Vital Statistics Report. Statistical Papers, Series A Vol. LXIV, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2012*; ONU, *Demographic Yearbook 2009–2010, Sixty-first issue, Department of Economic and Social Affairs, New York, 2011*; *International Center for Prison Studies - ICPS*, disponible en Internet: <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief>

A continuación se presenta el informe de la situación penitenciaria, los programas de rehabilitación y reintegración social², así como los modelos de evaluación y monitoreo de Barbados, Chile, Costa Rica, Jamaica, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

D R A F T

² La oferta programática (en materia de rehabilitación y reinserción) considera todas las acciones tendientes a mejorar las condiciones con las que los y las reclusos(as) enfrentarán la libertad, disminuyendo así el riesgo de reincidencia.

Dimensión Legal

En esta sección se analiza el marco jurídico que regula el sistema penitenciario en cada país participante en el estudio, con el propósito de determinar en qué medida dicha normativa favorece la reinserción y rehabilitación de las personas condenadas por la comisión de delitos, particularmente aquellas que son sentenciadas a cumplir penas privativas de libertad. En este sentido, cabe mencionar que las normas que integran el marco jurídico penal-penitenciario señalan las disposiciones sustantivas, procesales y ejecutivas que, conforme al mandato legal, deben orientar el proceso de sentencia y la ejecución de la misma, según los criterios y estándares que los legisladores han aprobado. Sin embargo, dichas normas no garantizan necesariamente que, en la práctica, los operadores de los procesos que éstas regulan, respeten los referidos criterios y estándares. Esto es, precisamente, lo que da lugar a diferenciar entre *“cárcel formal versus cárcel real”*³.

Una primera cuestión a examinar, entonces, es la composición del marco jurídico-normativo penal, particularmente en lo que concierne a la consagración del principio de legalidad y su concreción práctica, en cuanto a la posibilidad que tiene el Estado, como encargado de la persecución penal, de restringir o suspender el derecho a la libertad individual.

En los países estudiados, tanto el derecho a la libertad individual como la facultad del Estado de juzgar a quienes cometen delitos o faltas, se encuentran consagrados a nivel constitucional y legal. Sin embargo, no siempre ocurre lo mismo con las normas que permiten hacer cumplir las sentencias.

Un aspecto relevante entonces, desde un enfoque formal con traducción en lo sustantivo, guarda relación con la jerarquía de las normas que integran el marco jurídico

penitenciario de carácter operativo, esto es, si la facultad de ejecutar las penas -que en definitiva permite la actuación del sistema penitenciario- se encuentra consagrada a nivel legal. En Chile, por ejemplo, la forma en que se ejecutan las penas no se encuentra regulada en una ley, sino principalmente en un reglamento⁴, norma de jerarquía inferior a la ley, en circunstancias que de acuerdo a la Constitución Política debe hacerse con base en una ley⁵.

Asimismo, también es importante saber si el sistema normativo, junto con regular la facultad de hacer ejecutar las penas, reconoce y garantiza los derechos de los condenados, adecuándose en ello a los estándares mínimos contenidos en los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Como se sabe, en esta materia las principales obligaciones de los Estados respecto de sus nacionales, son respetar y garantizar sus derechos humanos⁶. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho sistemáticamente que el cumplimiento de la obligación de garantía no se satisface con el solo reconocimiento y consagración de estos derechos en la institucionalidad jurídica doméstica vigente en cada estado. Aún cuando este reconocimiento es un paso muy importante, se requiere también que el Estado adopte todas las medidas administrativas, judiciales y de toda otra índole que sean necesarias para que, en la práctica, dicha garantía sea efectiva⁷.

En general, la revisión por países revela que la tendencia predominante es la adecuación de la normativa nacional a los estándares internacionales. Por ejemplo, en Uruguay, la regulación de la aplicación de las penas tiene como base general el mandato constitucional de que *“en ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan*

4 Reglamento de Establecimientos Penitenciarios.

5 Constitución Política de Chile, Art. 19, numeral 7, letra b.

6 Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 1.1; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 2.1.

7 Ver por ejemplo: Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras.” Sentencia de 29 de julio de 1988 (Fondo), Párr. 166 y 167.

3 Bergalli, Roberto. citado en Vergara, Luis. “Informe analítico: Chile.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, p. 2.

para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”⁸. En la práctica de los países, esta adecuación muchas veces es formal y se encuentra sólo al nivel de declaración normativa.

Otro aspecto que requiere atención es el estado en que se encuentra el marco normativo, particularmente su nivel de vigencia o actualización y, complementariamente, su adecuación o refracción a las nuevas tendencias en materia penal, particularmente aquellas relacionadas con la finalidad de la pena. En especial, interesa saber si la normativa reconoce una finalidad específica de la pena y si ésta se encuentra relacionada con los objetivos de reinserción o rehabilitación. En Panamá, por ejemplo, el Art. 1º de la Ley Nº 55 (Ley Penitenciaria) refiere los principios fundamentales del sistema penitenciario, entre ellos la “rehabilitación”. Luego, el Art. 6 enumera sus “objetivos principales”, citando en primer lugar “la resocialización (...) sobre la base de un adecuado tratamiento penitenciario, el trabajo, la capacitación, la educación y la práctica de valores morales”⁹. Para el cumplimiento de este objetivo, la ley dispone “un sistema progresivo-técnico”, constituido por los períodos de observación o diagnóstico de tratamiento, probatorio, prelibertad, libertad vigilada y condicional¹⁰.

En un sentido similar, interesa saber en qué jerarquía legal se menciona el tema de la reinserción o rehabilitación, cuando éste es abordado. En Panamá, por ejemplo, el Art. 28 de la Constitución declara que el objetivo de la Dirección General del Sistema Penitenciario es la custodia, rehabilitación y defensa social. A su vez, la Constitución dominicana del 2010, establece que las penas privativas de libertad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social de la persona condenada y no podrán consistir en trabajos forzados¹¹.

También resulta relevante determinar si la jurisprudencia de los tribunales y las prácticas penitenciarias responden a orientaciones legales o a costumbres de carácter informal. En este sentido, en Uruguay se ha señalado que “los principales problemas no se hallan en el marco legal sino en cómo éste es interpretado y aplicado punitivamente en un contexto de carencias infraestructurales, de recursos humanos y financieros”¹². En Costa Rica la Comisión Redactora del Código Penal estimó, a propósito de un aumento de las penas en delitos de mayor impacto social, que éste aumento era “excesivo para efectos de procesos viables de rehabilitación”¹³. Al respecto, la Sala Constitucional de Costa Rica resolvió, en el año 2001, a propósito de una acción de inconstitucionalidad, que el incremento de la duración de las penas era un “asunto de política criminal”¹⁴ y, como tal, se encontraba en la órbita de las atribuciones del Poder Legislativo, correspondiéndole al Poder Judicial solo aplicar la ley. En 2009 la Sala Constitucional ratificó la constitucionalidad del aumento de la extensión de las penas.

Aunque existen varios otros aspectos específicos relacionados con lo anterior, se destaca la importancia de conocer qué señala la normativa respecto del control del cumplimiento de las penas, en particular si existe control jurisdiccional de las mismas, si sólo se dispone de control administrativo por el mismo operador penitenciario o si, además de los referidos, existen también controles externos no jurisdiccionales (radicados en comisiones parlamentarias, organismos de derechos humanos, etc.).

I. Marco jurídico y reforma de la justicia

Entre todos los criterios enunciados, la perspectiva de

8 Constitución de la República Oriental de Uruguay, Artículo 26°.

9 Ley Nº 55: Que Reorganiza el Sistema Penitenciario, Art. 6.1.

10 Ídem, Art. 8.

11 Constitución Política de la República Dominicana, Art. 40 inc.16°.

12 Nowak, Manfred. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. (2010) Misión a Uruguay. Naciones Unidas Uruguay, y Banco Interamericano de Desarrollo. Apoyo a la seguridad ciudadana y al sistema carcelario. (2008) Informe preparado para el Ministerio del Interior de Uruguay, citados en Trajtenberg, Nicolás, y Rojido, Emiliano. “Informe analítico: Uruguay.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, p. 8.

13 Rodríguez, Víctor. “Informe analítico: Costa Rica.” Documento de trabajo sin publicar, 2012, p. 21.

14 Ídem, p. 22.

analizar el estado de avance de la reforma de la justicia constituye, probablemente, el mejor tamiz para examinar el marco jurídico penal y penitenciario, así como su adecuación a los estándares internacionales de derechos humanos. Ello radica en que las políticas públicas dirigidas a la reforma del Estado, tendencia predominante en América Latina y el Caribe en los últimos veinte años, en lo que concierne al sector Justicia se han traducido en la reforma de la justicia penal y, en menor medida, del sistema penitenciario. El estado de avance de estas reformas es un indicador también de la mayor o menor obsolescencia del marco jurídico que regula el juzgamiento y la ejecución penal.

La revisión de los informes por países revela que, en materia jurídico-normativa, algunos se encuentran en proceso de implementación de la reforma de su institucionalidad jurídica. Sin embargo, tanto el estado de avance como la variedad de las materias sometidas a reforma, cuando ésta existe, varían de país en país.

Así, por ejemplo, en Chile la reforma judicial en materia penal se ha concentrado en el ámbito procesal penal, quedando pendiente la reforma de la ley penal sustantiva (el Código Penal data de 1874) y de las normas de ejecución penal. Por tal razón, la base normativa de la reforma procesal penal, cuya entrada en vigencia data de 2005, la constituye el Código Procesal Penal del año 2000 y las leyes que modificaron la Constitución Política de 1980 y crearon las instituciones necesarias para implementar un modelo acusatorio, el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública.

Es ampliamente aceptado que, en lo que concierne a procedimiento penal, en Chile la reforma se encuentra consolidada -no solo en lo normativo, sino también en lo operativo- y es indudable que ha tenido fuerte impacto en el sector penitenciario. Esto se debe a que, entre otras cosas, ha permitido disminuir drásticamente la duración de los juicios y aumentar la capacidad de

dictar condenas en el marco del respeto al debido proceso, lo cual ha reducido drásticamente la proporción de personas privadas de libertad en forma preventiva. Sin embargo, se encuentran pendientes otros espacios de reforma a la justicia, entre ellos una revisión profunda y global del sistema de ejecución penal. Pese a ello, existen materias directamente relacionadas con la ejecución de las penas que registran avances importantes, como ocurre con las penas alternativas, respecto de las cuales se acaba de dictar la Ley 20.603 que amplía el catálogo de sanciones aplicables e introduce la posibilidad de control telemático de algunas de éstas¹⁵.

En República Dominicana, en el año 2004 entró en vigencia un nuevo Código Procesal Penal, cuya base es la aplicación a nivel local *“del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica, (con lo que se) abandonó el modelo inquisitivo reformado o mixto, del viejo Código de Procedimiento Criminal, de inspiración francesa, y adoptó un modelo acusatorio”*¹⁶. A diferencia de Chile, la reforma ha alcanzado al sistema penitenciario y en la actualidad éste se encuentra en un estado de “transición”, entre el “viejo” y el “nuevo” modelo penitenciario, entre otros motivos porque la población penitenciaria que se encuentra reclusa en recintos del nuevo modelo solo alcanza a 20% del total ¹⁷.

En este contexto, la Ley 224-1984 sobre Régimen Penitenciario de República Dominicana, señala con claridad que el “objetivo” de la Dirección General de Prisiones (DGP)¹⁸, dependiente de la Procuraduría General de la República, *“es administrar todos los establecimientos penales del país y tiene a su cargo la atención a los reclusos, con miras a obtener su readaptación, eliminar o reducir su peligrosidad, atendiendo a sus necesidades de orden moral y material, en coordinación con otros servicios afines, sean éstos de carácter*

15 La Ley 20.603 fue publicada en el Diario Oficial de la República de Chile el 27 de junio de 2012.

16 Rojas, Ricardo. “Informe descriptivo: República Dominicana.” Documento de trabajo sin publicar, 2012, p. 8.

17 Ídem, p. 2.

18 Según fue indicado por organismos oficiales, junto a la DGP, coexiste el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.

ter público o privado”¹⁹. La ley no define el concepto de rehabilitación, pero establece que “durante el período de tratamiento se intentará la rehabilitación del recluso, mediante la instrucción, el trabajo, la asistencia espiritual, la disciplina, la práctica de ejercicios y de sanos pasatiempos y demás métodos que la naturaleza del caso aconseje”. Atendido que la ley sobre Régimen Penitenciario antecede en 20 años al inicio de la reforma, se estima que “necesita una profunda modificación para adecuarla a la actual realidad penitenciaria dominicana”²⁰.

En Panamá el Órgano Judicial lleva adelante una reforma procesal penal y una reforma penitenciaria. En 2007, se dictó un nuevo Código Penal y en 2008 un Código Procesal Penal, bases jurídicas de la reforma penal y procesal penal. Panamá cuenta con cuatro distritos judiciales y en tres de éstos existe un sistema procesal penal mixto (inquisitivo-acusatorio), en tanto que solo en uno el sistema es acusatorio. La reforma ha sido diseñada con entrada en vigencia gradual, proyectándose que en 2014 en todo el país exista el procedimiento penal acusatorio²¹.

En materia penitenciaria, en Panamá el marco jurídico está compuesto por la Constitución Política de 1978, la Ley N° 55 que reorganiza el Sistema Penitenciario (Ley Penitenciaria) del 30 de julio de 2003, el Decreto ejecutivo 393 del 25 de julio de 2005 que establece el Reglamento Penitenciario, y la Ley 28 del 1° de agosto de 2005 que Conmuta Penas de Privación de Libertad por Estudio o Trabajo. El Artículo 28 de la Constitución Política “es el instrumento jurídico de mayor jerarquía en el que se cimienta el Sistema Penitenciario panameño”²², al señalar que éste “se funda en principios de seguridad, rehabilitación y defensa social”, además de que prohíbe la aplicación de “medidas que lesionen la integridad física, mental o moral”²³ de los detenidos y “ordena la capacitación en oficios, como mecanismo

para que se reincorporen útilmente a la sociedad”²⁴. La referida norma dispone también que las personas menores de edad “estarán sometidas a un régimen especial de custodia, protección y educación”²⁵.

La Ley N° 55, complementada por su reglamento, “deja atrás una política penitenciaria desfasada, deshumanizante e inoperante, pretendiendo crear el escenario que permita el desarrollo de un trabajo mucho más técnico-humano, en pro no solo de la población penal, sino de los funcionarios y de la sociedad en general, al permitir el re-ingreso de personas sometidas durante su reclusión a un tratamiento penitenciario integral”²⁶.

Para ello, la Ley N° 55 “introduce el concepto de ‘servicio público penitenciario’, como objetivo del Sistema Penitenciario Nacional”, para cuya ejecución diseña una nueva estructura orgánica, establece la carrera profesional y la Escuela de Formación Penitenciaria. Asimismo, consagra los derechos y deberes de los internos, destacando la presunción de inocencia como principio rector del trato de las personas en detención preventiva. La Ley N° 55 también “incorpora el concepto de separación y clasificación de la población privada de libertad, de acuerdo a criterios criminológicos y penitenciarios (mediante un “Sistema de Clasificación de Centros Penitenciarios según el riesgo”²⁷); y adopta el sistema progresivo técnico como fundamento conceptual del tratamiento penitenciario”. Por último, adopta como “complementarias y supletorias”, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, y el Conjunto de Principios Para la Protección de Personas Sometidas a Prisión de 1988, ambos instrumentos de las Naciones Unidas²⁸.

Por último, la Ley 28 de 2005, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 547 del 30 de noviembre del mismo año, permite conmutar penas privativas de libertad

19 Ídem, p.2.

20 Ídem, p. 22.

21 Stanzola, Melba. “Informe descriptivo: Panamá.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, p. 4.

22 Loayza, Antonio. “El Sistema Penitenciario Panameño.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Documento de trabajo, sin fecha p. 1. Citado en Stanzola, M., “Informe descriptivo: Panamá.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, Anexo.

23 Constitución Política de la República de Panamá, Art. 28°.

24 Loayza, A., op.cit., p. 1.

25 Constitución Política de la República de Panamá, Art. 28°.

26 Stanzola, Melba. “Informe analítico: Panamá.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, p. 1.

27 Ley N° 55, Arts. 42 a 49.

28 Loayza, A., op.cit, p.2.

por estudio o trabajo. Para ello, la Dirección General del Sistema Penitenciario debe estimar que concurren varios requisitos, tanto de los programas (formalidad y provecho académico en los programas de estudio; trabajo comunitario eficiente y voluntario en los programas laborales), como un perfil básico de los aspirantes (estar cumpliendo una sola condena; estar clasificado por el sistema progresivo técnico en período probatorio, de pre-libertad o libertad vigilada; y no haber sido condenado por secuestro, tráfico internacional de drogas consumado, terrorismo, homicidio atroz o algunas modalidades de violación carnal)²⁹. El descuento es mayor mientras más baja sea la pena y viceversa (en penas de 30 días a 3 años, un día de prisión por uno de trabajo o estudio; en penas de 3 a 10 años, uno por dos; y en penas de 10 a 35 años -pena máxima- uno por tres)³⁰, lo que podría constituir un desincentivo para las posibilidades de rehabilitación o resocialización de quienes han sido condenados a penas más altas.

En Costa Rica la reforma del Código Procesal Penal para implementar un procedimiento acusatorio data de 1996. Pese a ello, en los últimos años se han tomado una serie de decisiones que permiten hablar de una “contrarreforma”. Entre otras, se mantuvo la modificación del Código Penal que aumentó de 25 a 50 años la duración de las penas privativas de libertad³¹, se rebajó la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años, se tipificaron nuevos delitos criminalizando “conductas de bagatela” y se ha impulsado un proyecto de ley para limitar el otorgamiento de la libertad condicional³². Entre 1994 y 2010 han sido condenadas 1.244 personas a penas de 25 a 50 años de privación de libertad, cuyo desglose indica que se trata de una tendencia que ha ido en aumento³³.

En Uruguay no ha habido reforma procesal penal, pero sí se ha avanzado en una reforma penitenciaria. Hasta ahora “*el régimen procesal penal [...] es escrito e inquisitivo*”, regido por el Código Procesal Penal de 1981, cuyo antecedente directo es el Código de Instrucción Criminal de 1878. Aunque “*Desde hace casi dos décadas, se pretende pasar a un proceso oral y acusatorio*” y en 1997 se promulgó un nuevo Código del Proceso Penal, oral y mixto, “*su vigencia fue prorrogada hasta nuevo aviso*”. También en la Ley 17.897 (2005) de Humanización se creó una “*Comisión para la Reforma del Proceso Penal*”, que trabaja en la propuesta de un modelo procesal acusatorio. En resumen, “*no se espera su implementación en el corto plazo, ya que requiere una inversión [financiera] hasta el momento considerada como poco factible*”³⁴.

Sin perjuicio de ello, desde el año 2003 en Uruguay se han dictado “*un conjunto de leyes tendientes a la reforma del sistema penitenciario*”, en parte como reacción a la Ley de Seguridad Ciudadana N° 16.707 de 1995 “*orientada a incrementar la capacidad punitiva del Estado*”, lo que se tradujo en aumento de penas, aumento de prisión preventiva y restricciones en el otorgamiento de libertades anticipadas, todo lo cual contribuyó al aumento del hacinamiento sin una contrapartida en el aumento de plazas³⁵. De estas reformas, se destacan tres hitos:

- a) Creación del “*Comisionado Parlamentario*”³⁶, especie de ombudsman penitenciario encargado de “*asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa supranacional, constitucional, legal y reglamentaria, referida a la situación de las personas privadas de libertad por decisión judicial*”, y de supervisar a los “*orga-*

29 Ídem., p.3.

30 Ídem., p.3.

31 Ley 7.389 de 1994 que modificó el Art. 51 del Código Penal. Citado en Rodríguez, V. (2), op.cit., p. 19.

32 Proyecto de Ley 17.490. Citado en Rodríguez, V. (2), op.cit, p. 20.

33 Ídem., p. 21 y 22.

34 Banco Interamericano de Desarrollo. “Apoyo a la seguridad ciudadana y al sistema carcelario.” Informe preparado para el Ministerio del Interior de Uruguay, 2008. Entrevistas a Subdirector Administrativo del INR y a ex fiscal de la República del Uruguay. Citados en Trajtenberg, Nicolás. “Informe descriptivo: Uruguay.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, p. 15.

35 Ministerio del Interior. “Informe sobre buenas prácticas en materia penitenciaria en la República Oriental del Uruguay.” Ministerio del Interior, Asesoría Penitenciaria, Montevideo, 2011. Citado en Trajtenberg, N. (1), op.cit., p. 11.

36 Ley N° 17.684 del año 2003.

*nismos encargados de la administración de los establecimientos carcelarios y de la reinserción social del recluso o liberados*³⁷.

b) Promulgación en 2005 de la “*Ley Humanización y modernización del Sistema Carcelario*”³⁸ que, entre otras cosas: (i) regula el régimen excepcional de libertad provisional y anticipada; (ii) faculta a los Jueces Penales a decretar prisión domiciliaria para privados de libertad con enfermedades graves (cáncer, VIH-SIDA, enfermedades mentales), a mujeres en su último trimestre de embarazo y primer trimestre de lactancia y a personas mayores de 70 años (excepto condenados por homicidio, violación o delitos de lesa humanidad); (iii) establece un régimen de redención de pena por trabajo y estudio³⁹; y (iv) promueve la inserción laboral de liberados, obligando a las empresas adjudicatarias en licitaciones públicas, a que el 5% de los contratados como peones o similares sean personas registradas en la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados⁴⁰.

c) Creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), organismo especializado al que se están traspasando los recintos administrados por la Dirección Nacional de Cárceles y las Jefaturas Departamentales de Policía, programándose para completar el proceso en el 2015⁴¹.

En Barbados, en el año 2000 se aprobó la Ley de Reforma Penal (*Penal Reform Act*), principal norma que regula el proceso para dictar sentencia. El catálogo de penas se encuentra en la *Magistrate Court Act*, (capítulo 116) que considera una amplia gama de sanciones como amonestación, obligación de disculpa (como medida de reparación), multa, fianza, cárcel, condena suspendida, libertad condicional, servicio comunitario o una combinación de éstas. Aún cuando los jueces disponen de penas alternativas a la cárcel, no existen salidas alternativas como suspensión condicional del procedimiento ni acuerdos reparatorios. Tampoco hay libertad condicional. El procedimiento penal es acusatorio principalmente, pero las investigaciones preliminares y el procedimiento médico forense son inquisitoriales en su mayoría. La Ley de Reforma Penal fortalece la rehabilitación dentro de la prisión. Los reclusos deben ser evaluados al ingreso y colocados en inducción durante un mes. También deben ser entrevistados por la Unidad de Administración de Sentencias, luego de lo cual se les asigna un plan de cumplimiento de condena que incluye los programas apropiados según sus necesidades criminológicas⁴².

En Jamaica el marco jurídico que rige la actividad del Departamento de Servicios Correccionales está integrado por la Ley de Correccionales, la Ley sobre Cuidado y Protección de Niños, la Ley de Libertad Condicional y la Ley de Justicia Penal (Reforma) de 2002. Esta última, en sus secciones 4-16, dispone un catálogo diversificado de sanciones que permiten desviar (*diversion*) al infractor de una pena de cárcel, dependiendo del delito cometido. Las penas no privativas de libertad pueden requerir supervisión obligatoria o el reconocimiento de la responsabilidad criminal, e incluyen suspensión de la pena con o sin supervisión, multa, libertad condicional (los oficiales de libertad condicional pueden supervisar la participación del infractor en programas preventivos acreditados por los tribunales), servicios comunitarios,

37 Trajtenberg, N. (1), op.cit., p. 11.

38 Ley Nº 17.897 del año 2005 (reglamentada por el Decreto Nº 225/006 de 13 de julio de 2006 modificado por Decreto 102/009 de 2 de marzo de 2009) de Libertad Provisional y Anticipada, conocida como la “Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario”.

39 A los procesados y condenados se les conmuta un día de reclusión por dos días de trabajo. Para estos efectos no se pueden computar más de ocho horas diarias de trabajo. También se computa un día de reclusión por dos días de estudio. En este caso, se computa como un día de estudio la dedicación a dicha actividad durante seis horas semanales, así sea en días diferentes. Para esos efectos, no se podrán computar más de seis horas diarias de estudio. En Rojido, Emiliano, Vigna, Ana y Trajtenberg, Nicolás. “Rehabilitación, reingreso y desistimiento en Uruguay: el caso del Centro Nacional de Rehabilitación en El Uruguay desde la Sociología VIII.” Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay, 2011, p. 11.

40 Trajtenberg, N. (1), p. 11 y 12.

41 Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública. “Documento de consenso.” Parlamento de la República Oriental del Uruguay, agosto de 2010. En Trajtenberg, N. (1), op.cit., p. 10, 12 y 13.

42 Ramsay, Kim. “Informe descriptivo: Barbados.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, p. 13.

toque de queda, monitoreo electrónico, combinación de sanciones (por ejemplo, servicio comunitario con supervisión) o asistencia a mediación. Por supuesto, también existe la pena de cárcel, dependiendo de la gravedad del delito, el impacto en la opinión pública y el criterio del juez⁴³. En la etapa previa al juicio, la policía puede, en casos razonables, ofrecer “fianza policial” (*station bail*) al sospechoso, antes de que sea citado a presencia judicial. Tanto en la fase previa como después del juicio, los oficiales de libertad vigilada (*probation officers*) pueden interactuar con los imputados,

a través de servicios de atención a los reclusos⁴⁴. Entre otras tareas, los oficiales de libertad vigilada realizan informes sociales, sobre cuya base pueden recomendar una pena determinada. Estos informes deben ser considerados por los jueces en casos que involucran a jóvenes infractores⁴⁵.

En forma ilustrativa se puede observar en la siguiente Tabla, el modelo de sistema procesal penal de cada uno de los países participantes en este estudio.

43 Mitchell, Simone. “Informe descriptivo: Jamaica.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, p. 3 y 4.

44 Ídem, p. 2.
45 Ídem, p. 3.

Tabla N° 2: Modelo Procesal Penal

	Barbados	Chile	Costa Rica	Jamaica	Panamá	República Dominicana	Uruguay
Sistema Procesal Penal	Acusatorio (a)	Acusatorio	Acusatorio	Acusatorio	Mixto	Acusatorio	Inquisitivo

(a) Excepto las investigaciones preliminares y procedimientos médico forenses que se encuadran, en su mayoría, en el modelo inquisitivo.

Fuente: Elaboración propia

2. Salidas alternativas y mecanismos excarcelatorios

En Uruguay no existen salidas alternativas al procedimiento penal. Sin embargo, existen varios “*mecanismos excarcelatorios*” previstos en el Código Penal, el Código Procesal Penal y leyes especiales: suspensión condicional de la pena, libertad condicional (la condición consiste en que el penado se someta a vigilancia policial y mantenga buena conducta, destacando que la libertad condicional “*se otorga en todos los casos*”), libertad anticipada para quienes hayan cumplido la mitad de la pena, la gracia, el Régimen de Redención de la Pena por Trabajo o Estudio contenido en la Ley 17.897 de “*Humanización del Sistema Carcelario*” (por cada dos días de estudio o trabajo se redime un día de privación de libertad) y las salidas transitorias⁴⁶.

En Panamá, el Código Judicial permite el término del proceso penal por desistimiento de la pretensión punitiva, en aquéllos delitos en que proceda el desistimiento. También existe la posibilidad de derivación del conflicto penal a los Centros Alternos

46 Entrevistas a ex fiscal de la República y a Subdirectores Administrativo y Técnico del INR citadas en Trajtenberg, N. (1), op.cit., p. 14.

de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial para casos específicos. En el distrito judicial en donde se encuentra vigente la reforma existen varias alternativas contempladas en el Código Penal, entre ellas la suspensión condicional de la ejecución de la pena (Arts.98 y 100 del CP), el reemplazo de penas de corta duración (Art. 102 CP), la sustitución de pena con dos tercios cumplida por libertad vigilada (Art. 103 y ss. CP), la prisión domiciliaria en casos especiales como mayor edad, embarazo, etc. (Art. 108 CP) y la libertad condicional cuyos requisitos son dos tercios de condena cumplida con índices de readaptación, buena conducta y cumplimiento de los reglamentos carcelarios (Art 113 CP)⁴⁷.

En Chile, el Código Procesal Penal del año 2000 considera dos tipos de salidas alternativas al procedimiento penal: la suspensión condicional del procedimiento y los acuerdos reparatorios, esta última una convención entre la víctima y el imputado, con aprobación del juez de garantía, para poner término al procedimiento penal⁴⁸. La suspensión condicional del procedimiento está concebida con una serie de requisitos que limitan su alcance (acuerdo entre fiscal e imputado, pena no superior a tres años, imputado no reincidente, vigencia de la condición por un plazo de entre uno y tres años). Por otro lado, se estima que *“el campo de aplicación de esta institución está restringida al Procedimiento Ordinario”*, toda vez que *“en el procedimiento simplificado, opera otra institución de alguna manera similar, cual es la suspensión de la pena”*⁴⁹.

Como *“mecanismo excarcelatorio”*,⁵⁰ el Decreto Ley N° 321 de 1925 establece la libertad condicional, concebida como una forma especial de cumplimiento en el medio libre y sujeto a control de la autoridad, beneficio que no extingue ni modifica la duración de la pena. Pueden postular a este beneficio los condenados a penas privativas de libertad de más de un año de duración y que acrediten haber cumplido la mitad de la condena (salvo en ciertos delitos contra la vida y sexuales en que se requiere haber cumplido dos tercios de la condena; los condenados a presidio perpetuo deben haber cumplido 20 años⁵¹ y los condenados a penas de más de 20 años de presidio deben haber cumplido 10 años), conducta intachable en el establecimiento penal, haber aprendido un oficio (si hay talleres en el recinto penal), haber asistido con regularidad y aprovechamiento a la escuela del establecimiento y a las conferencias educativas (si el recluso no sabe leer y escribir, dejará de cumplir con este requisito)⁵². El cumplimiento de los requisitos es calificado por Gendarmería de Chile y la concesión o denegación del beneficio es decidida por una Comisión de Libertad Condicional existente en cada Corte de Apelaciones del país⁵³.

47 Stanzola, M. (1), op.cit., p. 55-59.

48 Vergara, Luis. "Informe descriptivo: Chile." Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, p. 41.

49 Ídem, p. 42 y 43.

50 Ídem, p. 43.

51 Contraloría General de la República de Chile, Dictamen N° 059934 del 23 de diciembre de 2005. Citado en Vergara, L. (1), op.cit., p. 44.

52 Decreto Ley N° 321 "Sobre Libertad Condicional", Art. 2°. En Vergara, L. (1), op.cit., p. 43 y 44.

53 Vergara, L. (1), op.cit., p. 45.

Por último, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios contempla una serie de “permisos de salida”, beneficios intrapenitenciarios que forman parte de las actividades de reinserción social, en consonancia con la gradualidad en el plan de ejecución, cuyo objetivo es que el recluso disfrute paulatinamente de mayores espacios de libertad conforme avanza en el proceso de reinserción⁵⁴. Estos permisos son la salida esporádica, salida dominical, salida de fin de semana y salida controlada al medio libre o “*salida diaria*” (esta última para efectos de trabajar o estudiar, lo que debe ser acreditado por el interno)⁵⁵.

En Barbados, el sistema jurídico penitenciario no cuenta con normas que permitan la salida progresiva (beneficios intrapenitenciarios o permisos progresivos de salida) ni anticipada (libertad condicional ni *parole*) de la prisión. Los prisioneros son liberados al final de su condena⁵⁶.

En Jamaica, la Ley de Correccionales de 1991 permite al Comisionado a cargo del Departamento de Servicios Correccionales remitir parte de las penas cuando estas sean superiores a treinta días, facultad que puede ejercer a través de un delegado. La remisión no puede exceder un tercio de la pena para primerizos y una cuarta parte para reincidentes. Además, el beneficiario debe comprometerse a no cometer nuevas infracciones y mantener una conducta diligente durante el período de encarcelamiento.⁵⁷ La Ley de Correccionales de 1985 permite, a su vez, la libertad condicional, entendida como liberación temporal de reclusos o niños, durante un período determinado.

También en Jamaica existen diversas medidas para reducir la población penal: i) colocación en un albergue o casa de “*medio camino*” para apoyar la reintegración en la comunidad; (ii) vacaciones para adultos y niños de bajo riesgo que puedan retornar a casa durante un período determinado (en adultos no puede exceder de siete días); (iii) en casos de indigencia una junta externa al Departamento de Servicios Correccionales puede conceder una liberación compasiva; (iv) licenciamiento (similar a la libertad condicional, se concede a jóvenes infractores y niños que viven en instituciones, para facilitar su re-socialización) y supervisión legal intensiva por un oficial de libertad condicional, a niños egresados antes de cumplir 18 años; vi) la Ley de Libertad Condicional de 1979 permite que un preso no sentenciado a cadena perpetua o muerte, solicite la libertad condicional o libertad anticipada, pero no siempre se concede, por diversas razones, entre ellas el riesgo o la gravedad del delito⁵⁸.

54 Decreto. N° 518 de 1998 “Reglamento de Establecimientos Penitenciarios”, Art. 96°. Citado en Vergara, L. (1), op.cit., p. 46.

55 Decreto. N° 518 de 1998 “Reglamento de Establecimientos Penitenciarios”, Art. 96°. Ídem, p. 47.

56 Ramsay, Kim, “Informe analítico: Barbados.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, p. 3.

57 Mitchell, S. (1), op.cit., p. 13.

58 Ídem, p. 13.

3. Control de la ejecución penal

En Uruguay “*existe un control administrativo a cargo de la autoridad del centro de reclusión en el caso de las penas privativas y a cargo de la Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida (OSLA) para las no privativas, un control judicial a cargo del Juez competente en la etapa de ejecución de la pena, y un control político a cargo del Comisionado delegado del Parlamento*”⁵⁹.

En Chile la autoridad penitenciaria, Gendarmería de Chile, organismo dependiente del Ministerio de Justicia, ejerce el control administrativo de la ejecución penal, de conformidad con el Decreto Ley N° 2.859 “Ley Orgánica de Gendarmería de Chile”, el Decreto Supremo N° 518 de 1998 “Reglamento de Establecimientos Penitenciarios” y la Ley 19.880 de 2003, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Legalmente, también tienen facultades de control administrativo algunas autoridades del sector justicia, pero en la práctica éste es ejercido por Gendarmería de Chile. El control jurisdiccional, por su parte, es ejercido fundamentalmente por los jueces de garantía, “de conformidad a lo establecido en el artículo 14, letra f), del Código Orgánico de Tribunales y 466 del Código Procesal Penal”. Este último, además, “*señala que mientras esté ejecutándose la pena o la medida de seguridad, son competentes para intervenir ante el Juez de Garantía, el ministerio público, el imputado y el defensor*”⁶⁰.

Cabe mencionar que la Defensoría Penal Pública ha creado una Unidad de Defensoría Penitenciaria, para el mejor ejercicio de la facultad que le concede el Código Penal.

Costa Rica cuenta con una judicatura especializada en ejecución penal, pero además se plantea la necesidad de que también exista una ley general de ejecución de penas, lo que unido al control jurisdiccional de éstas, favorecería “*las opciones de rehabilitación y reinserción social*”⁶¹.

En Panamá existe control jurisdiccional y administrativo. Dado que la reforma de la justicia se centra en el proceso de implementación, en aquellos distritos judiciales en donde aún no se aplica, el control jurisdiccional lo realiza el Juez de Conocimiento de la Causa Penal, en tanto que en el único distrito en donde desde 2011 rige el sistema penal acusatorio, en base al Código Procesal Penal de Panamá de 2008, éste corresponde al Juez de Cumplimiento. El control administrativo es efectuado por la Dirección General del Sistema Penitenciario⁶².

59 Entrevista a ex fiscal de la República. En Trajtenberg, N. (1), p. 13.

60 Vergara, L., op.cit., p. 35.

61 Rodríguez, V. (2), op.cit., p. 15.

62 Stanzola, M. (1), op.cit., p. 46.

En República Dominicana, “el control del cumplimiento de las penas impuestas a los internos es responsabilidad de los Jueces de Ejecución de la Pena, dependientes del Poder Judicial. En el país existen once jueces de ejecución de la pena para una población carcelaria que excede los 22.000 internos y una cantidad indeterminada de personas que se benefician de medidas de coerción o de libertad condicional”⁶³.

Tabla N° 3: Existencia de mecanismos de control de ejecución penal

	Barbados	Chile	Costa Rica	Jamaica	Panamá	Rep. Dominicana	Uruguay
Control Administrativo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Judicatura de Ejecución Penal	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗
Ombudsman o Defensor del Pueblo - Defensor Penitenciario	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✓

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en la Tabla precedente todos los países disponen de mecanismos de control administrativo de la ejecución penal. No obstante, es menor el número de países que cuentan con una judicatura especializada o con defensores abogados a este ámbito.

63 Rojas, R. (1), op.cit., p. 7.

4. Antecedentes penales

Tanto en Uruguay como en Chile el sistema de registro de anotaciones prontuariales se utiliza como agravante de la responsabilidad penal, lo que podría producir efectos de estigmatización y/o atentar contra el principio de *non bis in idem*. Sin embargo, el funcionamiento del sistema de registro de antecedentes penales difiere en ambos países, particularmente en lo que concierne a la extensión de sus efectos en el tiempo. Así,

*en el Uruguay se mantiene el registro de los antecedentes penales tanto por parte del Poder Judicial como por parte del Ministerio del Interior. Pasados cinco años de la condena el antecedente es utilizado como agravante para declarar al ofensor como reincidente; y pasados entre 5 y 10 años es utilizado como agravante para declarar al ofensor como habitual. Pasados 10 años de la condena, el antecedente no es utilizado como agravante pero se mantiene registro.*⁶⁴

En Chile, una vez cumplida la condena, se pueden eliminar los antecedentes penales e incluso el prontuario (que es el documento en donde se anotan físicamente las penas establecidas en la sentencia), en base a una norma del año 1932⁶⁵. Sin embargo, ello requiere un largo proceso de control de firma (dos años para primerizos y 5 años para reincidentes) ante el sistema post penitenciario de Gendarmería de Chile. La extensa duración de este proceso de firma y la circunstancia de que mantenga a la persona que está eliminando antecedentes vinculada con la administración penitenciaria, hace que pudiera llegar a ser considerado como una nueva condena.

En ambos países -Uruguay y Chile- la ley inhabilita para el ejercicio de funciones públicas a quienes tengan antecedentes penales, lo que representa una evidente contradicción con los objetivos de reinserción y/o rehabilitación declarados en la normativa penal y penitenciaria⁶⁶.

En Panamá, la entidad encargada de mantener los antecedentes penales es la Dirección de Investigación Judicial (DIJ), adscrita a la Policía Nacional, la cual forma parte del Ministerio de Seguridad Pública. El sistema se encuentra regulado en la Ley N° 66 del 19 de diciembre de 2001, que modifica la Ley No. 16 de 1991, Orgánica de la Policía Técnica Judicial. Las penas se reportan en un documento llamado “*Record Policivo*” o “*Historial de Antecedentes Penales*”. De acuerdo a dicha normativa, sólo pueden acceder a este documento el interesado, los Agentes del Ministerio Público y las Autoridades Jurisdiccionales del Órgano Judicial⁶⁷.

⁶⁴ Trajtenberg, Nicolás y Rojido, Emiliano. “Informe analítico: Uruguay.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012, p. 10.

⁶⁵ Decreto Ley 409 de 1932.

⁶⁶ Trajtenberg, N., Rojido, E. (2), op.cit., p. 11; Vergara, L. (2), op.cit., p. 3.

⁶⁷ Stanzola, M. (1), op.cit., p. 31.

En Barbados la Real Fuerza de Policía de ese país, a través de su Departamento de Antecedentes Penales, mantiene un registro de condenas que incluye fecha, delito, sentencia y magistrado o juez que la dictó. Existe omisión y eliminación de antecedentes penales. Excepcionalmente, un magistrado puede disponer que se omita registrar el delito junto al nombre del penado, para facilitar su rehabilitación. La Ley de Antecedentes Penales y Rehabilitación de Delitos 1997-6 dispone que una pena no privativa de libertad puede ser suprimida después de 5 años; pero si la pena ha sido privativa de libertad, se debe esperar siete años si el encarcelamiento ha durado 12 meses o menos, y diez años si la prisión duró de uno a tres años. Las penas privativas de más de 3 años no se pueden eliminar. Los archivos de la persona fallecida se mantienen, particularmente los jóvenes infractores. Las personas nacidas antes de 1930 tienen sus registros eliminados, porque se supone que están muertas⁶⁸. Si la condena consistió en una pena de servicios comunitarios, no se registra⁶⁹. Los certificados de antecedentes penales emitidos por la Policía constituyen *“barreras legales para el reingreso exitoso de los infractores a la sociedad”*, toda vez que *“son requeridos para varios trabajos, obstaculizando sus posibilidades de encontrar un empleo”*⁷⁰.

5. Hallazgos de la sección

Existen avances legislativos importantes, especialmente en materia de reforma procesal penal, que se encuentran en pugna con tendencias de política criminal punitiva, por una parte, y con sistemas penitenciarios anticuados y carentes de recursos, por otra. Entre otras situaciones paradójicas, el país que parece tener mayor avance legislativo en reforma penitenciaria -Uruguay- no tiene fecha para implementar la reforma del procedimiento penal.

Aún cuando prácticamente todas las legislaciones cuentan con penas alternativas a la cárcel, posibilidades de salidas alternativas al procedimiento penal o sistemas progresivos para el cumplimiento de las penas privativas de libertad (mecanismos de excarcelación o salidas anticipadas), el uso de la cárcel continúa siendo amplio y no es considerado como una medida excepcional. En los casos examinados, los mecanismos alternativos suelen exigir requisitos difíciles de cumplir o están concebidos en forma restrictiva para el acceso de la población penal. Destacan, en cuanto a diseño normativo, las posibilidades de *desvío* que ofrece la legislación de Jamaica.

En cuanto a control de la ejecución de las penas, existen países que cuentan con una judicatura especializada al efecto. En otros, se plantea la necesidad de separar

68 Ramsay, K. (1), op.cit., p. 15 y 16.

69 Ramsay, K. (2), op.cit., p. 7.

70 Ídem, p. 4 y 5.

la función de juez de primera instancia (juez de instrucción en Uruguay y juez de garantía en Chile), a efecto de potenciar las posibilidades de control jurisdiccional. La revisión de la información por países permite determinar que la forma de control predominante es administrativa. Al respecto, conviene tener presente la recomendación hecha por el Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Resolución 1/08 *“Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”*, emitida en 2008, en la que propone incentivar el control jurisdiccional de las penas privativas de libertad, señalando que el *“control judicial de las condiciones de privación de libertad y la supervisión de la ejecución o cumplimiento de las penas, deberá ser periódico y estar a cargo de jueces y tribunales competentes, independientes e imparciales”*.⁷¹

Por último, los registros de antecedentes penales siguen constituyendo un obstáculo importante para las posibilidades de reinserción, una vez cumplida la pena. En especial, las anotaciones prontuariales dificultan la contratación laboral de los egresados de las cárceles. En esta materia, se destaca el avance de Uruguay al prescribir por ley la obligación de que las empresas contratadas por el Estado, incorporen personas liberadas en un 5% de sus puestos de trabajo para peones o similares.

D
R
A
F
T

71 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/08: “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, Principio VI: “Control judicial y ejecución de la pena”.

Dimensión Institucional - Estadística

En esta sección se abordan los aspectos institucionales que conforman los sistemas penitenciarios de los países participantes en este estudio. El objetivo de esta sección es identificar cómo se estructuran los sistemas penitenciarios en los países estudiados y si esta estructura facilita la reinserción y rehabilitación social.

Para ello, en primer lugar, se analiza la dependencia institucional de los sistemas penitenciarios, para luego analizar los recursos humanos que integran estos sistemas, especialmente el abocado a labores de reinserción y rehabilitación. También se examina el presupuesto y la forma como éste se desagrega, identificando los rubros relacionados a los programas de reinserción social. Otros aspectos que forman parte de

este análisis son las evaluaciones de gestión, la identificación de las instituciones responsables de la etapa post penitenciaria, y de otras instituciones del ámbito público o privado que prestan servicios de rehabilitación o reintegración social.

También se explora cómo funcionan estos sistemas, a partir de datos estadísticos que entregan información sobre la población penal -sus características, densidad, reincidencia-, el registro y almacenamiento de datos, y la infraestructura correccional existente.

La finalidad de este apartado es que al término de su lectura, se pueda conocer cómo se estructura y funciona el sistema carcelario de los países bajo análisis, y tener una referencia de las posibilidades de implementación de sistemas de monitoreo y evaluación de los programas de rehabilitación y reinserción social.

1. Dependencia institucional

Es importante observar la dependencia institucional de los sistemas penitenciarios, pues de acuerdo a ello se podrá identificar mayor o menor independencia en su gestión, así como tendencias hacia la priorización de la seguridad y el castigo frente a la rehabilitación y reinserción de quienes están reclusos.

En 3 de los 7 países analizados -Chile, Costa Rica y Panamá-, las instituciones penitenciarias dependen del Ministerio de Justicia. En estos países los sistemas penitenciarios son gestionados en forma centralizada por organismos exclusivamente creados para tal fin y con funcionarios dedicados únicamente a la función penitenciaria. Así, se identifica a Gendarmería de Chile (Chile), a la Dirección General de Adaptación Social (Costa Rica) y a la Dirección General del Sistema Penitenciario (Panamá).

En cuanto a República Dominicana, el sistema penitenciario es gestionado por la Dirección General de Prisiones (DGP), dependiente de la Procuraduría General de la República ⁷².

72 La Procuraduría General de la República tiene a su cargo la formulación e implementación de la política contra la criminalidad, la investigación penal, la administración del sistema penitenciario y correccional, la protección y atención de víctimas y testigos, persecución de la corrupción y el fraude, así como proveedora de los servicios jurídicos administrativos requeridos por las leyes. Disponible en Internet: <http://pgr.gob.do/portal/Contents/Static/Info/20100514-mision-vision.aspx> No obstante, según fue informado por organismos oficiales, en el sistema penitenciario de República Dominicana coexiste, junto a la DGP, el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.

Uruguay, Barbados y Jamaica presentan una situación distinta. En Uruguay, el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) depende del Ministerio del Interior. Este Ministerio tiene a su cargo la gestión de la Policía, la que subsidiariamente desempeña funciones penitenciarias. Otra característica de la orgánica institucional de Uruguay es su fragmentación y gestión policial. Hasta antes de la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (en el año 2010), “los establecimientos penitenciarios metropolitanos dependían de la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación (DNCPCR); en tanto las cárceles departamentales lo hacían de sus correspondientes Jefaturas de Policía”⁷³. Con la creación del INR se plantea la unificación de las cárceles en forma progresiva (proceso que debería culminar en el año 2015). En el caso de Barbados, el Servicio de Prisiones (*Barbados Prison Service*) depende del Ministerio del Interior (*Ministry of Home Affairs*) y se compone de una sola prisión: *Her Majesty's Prison Dodds* (HMP Dodds). En Jamaica, por su parte, el Departamento de Servicios Correccionales (*Department of Correctional Services*) es parte del Ministerio de Seguridad Nacional (*Ministry of National Security*) y nació en 1975 producto de la reforma que congregó en una misma institución el servicio carcelario, los centros correccionales juveniles y la unidad de libertad asistida (*probation*).

Es necesario recordar que las funciones de investigación y de castigo, y de control de la ejecución de ese castigo son esencialmente diferentes. Por ello, se requiere que las instituciones que las gestionen posean independencia organizativa, que impida la superposición de tareas, de tal forma que su independencia se evidencie en la libertad para definir sus prioridades institucionales, incluso en desmedro de la tendencia a priorizar la seguridad en el sistema penitenciario en pos de garantizar mayor reintegración social.

Los organismos a cargo de la gestión penitenciaria en los países estudiados reconocen, como parte de sus funciones, la reintegración social de las personas reclusas, contando para ello con instancias técnicas a cargo de cumplir esa tarea, como se observa en la Tabla N° 4. En algunos países, como Jamaica y Panamá, las instituciones a cargo de la reintegración y rehabilitación dividen funciones entre dos organismos.

73 Trajtenberg, N., Rojido, E. (2), op.cit., p. 4.

Tabla N° 4: Estructura organizacional de los sistemas penitenciarios

	Institución Penitenciaria	Dependencia Institucional	Organismo a cargo de la Reinserción	Página web
Barbados	Servicio Penitenciario de Barbados	Ministerio del Interior	Superintendencia Penitenciaria	No Disponible
Chile	Gendarmería de Chile	Ministerio de Justicia	Subsecretaría Técnica	www.minjus.cl www.gendarmeria.cl
Costa Rica	Dirección General de Adaptación Social	Ministerio de Justicia y Paz	Instituto Nacional de Criminología	www.mjp.go.cr www.adaptacion.mjp.go.cr
Jamaica	Departamento de Servicios Correccionales	Ministerio de Seguridad Nacional	Comisionado Adjunto para Recursos Humanos / Servicios Comunitarios	www.dcsj.net www.mns.gov.jm/
Panamá	Dirección General del Sistema Penitenciario	Ministerio de Gobierno y Justicia	Departamento de Planificación y Proyectos/ Departamento de Tratamiento y Rehabilitación	www.mingob.gob.pa/mingob/ www.sistemapenitenciario.gob.pa
Rep. Dominicana	Dirección General de Prisiones (a)	Procuraduría General de la República	Oficina Coordinadora del Modelo de Gestión Penitenciaria	http://pgr.gob.do
Uruguay	Instituto Nacional de Rehabilitación	Ministerio del Interior	Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados	www.minterior.gub.uy www.pnel.org.uy

(a) Como ya fue indicado, junto a la DGP coexiste el Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.

Fuente: Elaboración propia

Algunos de los países estudiados han implementado reformas importantes en sus sistemas penitenciarios, motivados por la necesidad de fortalecer su institucionalidad y mejorar las condiciones de reclusión, como es el caso de Uruguay; de responder a una situación de crisis, como fue el caso de Barbados (ante el incendio en la cárcel HMP Glendary, en 2005 ⁷⁴); o de incorporar un nuevo modelo de gestión penitenciaria que fuese más eficiente en el cumplimiento de sus objetivos, como ha sido el caso de la República Dominicana. En todos los casos estas reformas han sido planteadas para mejorar los sistemas de gestión y evaluación de su funcionamiento, poniendo además especial énfasis en la optimización de mecanismos que faciliten la reintegración social.

2. Presupuesto

De los países participantes de este estudio, son pocos los países que han organizado el presupuesto del sistema penitenciario desagregando información, de tal forma que se pueda identificar el gasto realizado en reintegración y rehabilitación social. Chile es una de las excepciones. A partir del año 2006 y por disposición de la Dirección de Presupuesto (DIPRES), Gendarmería separó las transferencias asignadas a cinco programas de reinserción⁷⁵ en un programa presupuestario conocido como

⁷⁴ Ramsay, K. (1), op.cit., p.3.

⁷⁵ Los Programas que hasta el año 2005 percibían transferencias corrientes y de capital eran: Programa de los Centro de Educación y Trabajo (CET), Programa de Reinserción Social de Reos con Medidas Alternativas, Patronato Nacional de Reos (PANAR), Programa Fortalecimiento de los Consejos Técnicos,

“Programa 02” el cual, en la Ley de Presupuesto se denomina “Programas de Rehabilitación y Reinserción Social”. Dicha partida, si bien congrega gran parte de los gastos asociados a las iniciativas de reinserción, no contiene la totalidad de recursos institucionales, manteniéndose en el “Programa 01” una serie de gastos (tales como recursos humanos y de operación) relacionados con acciones y actividades de reinserción⁷⁶. Según un estudio elaborado por la Dirección de Presupuesto, el gasto en los programas de reinserción y rehabilitación de Gendarmería alcanzó a 4,26% (en 2008) y 4,94% (en 2011)⁷⁷.

Con la misma tendencia que Chile, República Dominicana contempla la identificación del gasto realizado en reinserción dentro del presupuesto generado para el sistema penitenciario de ese país. Así, *“el nuevo modelo penitenciario destina el 23% de su presupuesto al proceso de rehabilitación y reinserción de los reclusos.”*⁷⁸.

En Uruguay, por su parte, el presupuesto del INR se desglosa en Remuneraciones, Funcionamiento e Inversiones, siendo difícil de identificar en esa división lo asignado a reintegración y rehabilitación. En Panamá se observa un escenario similar, dado que *“el presupuesto estatal responde básicamente a dos grandes rubros, como lo son la alimentación de los privados de libertad [...] y el nombramiento de funcionarios penitenciarios”* lo que representa el 75,5% del presupuesto anual. El restante 24,5% se ocupa para cubrir otros rubros, *“tales como Seguridad Penitenciaria, Salud Penitenciaria, Mantenimiento de Infraestructura y Equipos”*⁷⁹. En general,

*el Estado panameño, no invierte presupuestariamente en temas de Rehabilitación y Reintegración Social. No obstante, existen ingresos financieros al departamento de Proyectos por USD\$350.000.00, producto en su mayor parte del alquiler a concesionarios privados de los Kioscos (tiendas dentro de los establecimientos penitenciarios), y no producto de la labor-terapia. [...] La responsable de Planificación y Proyectos, informó, que el presupuesto del Estado tiene una partida destinada por ‘primera vez’ a propiciar el trabajo penitenciario, por USD\$639,858.00*⁸⁰.

En el caso de Costa Rica, no existe información desglosada respecto del gasto en reintegración y rehabilitación dentro del presupuesto de la Dirección General de Adaptación Social. La misma situación se observa en Barbados, donde no se distingue en el presupuesto general recibido por el Servicio de Prisiones de Barbados el

Programa Hoy es mi Tiempo, éste último corresponde a un componente del Programa PANAR.

76 Vergara, L., op.cit., p. 11.

77 Vergara, L., “Informe analítico: Chile”. Documento de trabajo sin publicar, p. 10.

78 Rojas, R. (1), op.cit., p. 3. Según indica el autor, este monto no incluye el gasto en personal, sólo incluye el gasto en comida y programas.

79 Stanzola, M. (2), op.cit. p. 4.

80 Stanzola, M. (1), op.cit., p. 10.

gasto en programas de reintegración y rehabilitación o en los materiales relacionados a estos programas⁸¹.

Otro problema observado en los países analizados es el relacionado a debilidades en la gestión del presupuesto, en tanto en muchos casos los sistemas penitenciarios no consiguen ejecutar la totalidad del gasto que el Estado les asigna. En Uruguay, por ejemplo, del presupuesto total asignado durante 2011 sólo se ejecutó el 67%. En Costa Rica, el Ministerio de Justicia y Paz ha tenido frecuentes problemas en su capacidad para ejecutar el 100% de su presupuesto, lo que afecta también al sistema penitenciario e impacta en los servicios y planes de reinserción social⁸². Así, de acuerdo al Informe de Evaluación Anual Ejercicio Económico 2011 del Ministerio de Justicia y Paz, el Programa Administración Penitenciaria ejecutó sólo el 82% de lo presupuestado en la sub-partida de Alimentos y bebidas.

3. Recursos Humanos

Todos los países analizados cuentan con personal exclusivo dedicado a laborar en el sistema penitenciario. Los déficits se presentan al analizar las diferentes funciones que este personal debe cumplir. Para tener una imagen panorámica de éste ámbito se puede observar la Tabla N° 5.

Tabla N° 5: Personal que labora en el Sistema Penitenciario

	Barbados	Chile	Costa Rica	Jamaica	Panamá	República Dominicana (a)	Uruguay
Uniformados	374	12.192	3.344	2.191	771	1.600 / 890	2.675
Administrativos y Profesionales	55	3.067	1.283	445	360	233 / 340	350
Total	429	15.259	4.627	2.636	1.131	1.833 / 1.230	3.025

(a) Información referida sólo al nuevo sistema penitenciario, en funcionamiento desde el año 2005, y que alberga actualmente al 20,3% de la población penal total.

Fuente: Elaboración propia

E. Carranza, en un artículo donde compara información penitenciaria de América Latina y el Caribe, indica que *“la ratio óptima estimada [entre población penitenciaria y funcionarios] es entre 1:1 o 3:1, es decir, de entre una y no más de tres personas*

81 Ramsay, K. (1), op. cit., p. 9.

82 Rodríguez, V., “Informe descriptivo: Costa Rica”. Documento de trabajo sin publicar, 2012, p. 15.

*presas por cada funcionario o funcionaria de seguridad en promedio*⁸³. Este porcentaje es el vigente en los sistemas penitenciarios de Europa Occidental. Este dato debe complementarse con información referida al perfil de las unidades penales, dado que no sería necesario contar con el mismo contingente de funcionarios en una cárcel de máxima seguridad que en una de mínima seguridad.

En Uruguay, el Instituto Nacional de Rehabilitación cuenta con 3.025 funcionarios. La mayoría de ellos (2.675) comprende al personal policial (escalafón L) con sus sub escalafones de funcionarios ejecutivos, administrativos, técnicos y otros. A este último número se suma el escalafón S, de Personal Penitenciario, y el C, de funcionarios administrativos (comportando un total de 350 funcionarios, 347 y 3, respectivamente). Estos últimos escalafones se implementaron en 2011 (a pesar de que el escalafón S estuvo previsto desde 1986, en la norma que reglamentó el estatuto del personal). Tomando en consideración que el organismo a cargo de la reinserción social es el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, el contingente de funcionarios que trabaja en este sector sería el abocado a labores de reinserción. Así, se indica que el Patronato contaba en el 2011 con *“63 funcionarios, de los cuales 14 son profesionales (7 psicólogos, 2 asistentes sociales, 2 abogados, 2 procuradores y 1 contador)”*. El personal no profesional está compuesto por 49 personas⁸⁴.

En Costa Rica, la Dirección General de Adaptación Social cuenta con 1.283 funcionarios técnicos y administrativos, y 3.344 funcionarios del ámbito policial. En el primer grupo, las profesiones de mayor presencia, en orden numérico, son Trabajo Social (111 personas), Derecho (90 personas), Psicología (68), Administración (63 personas), Orientación (61 personas) y del área de la salud (53 personas). Al margen de ello, *“no es posible identificar personal penitenciario abocado exclusivamente a tareas de reintegración social porque no hay programas ni actividades planificadas exclusivamente para esos fines. Las actividades de reintegración social son transversales, por lo que no hay personal, equipo o presupuesto desagregado o destinado únicamente para esa finalidad”*⁸⁵.

En República Dominicana *“el nuevo modelo penitenciario cuenta con 1.600 Vigilantes de Tratamiento Penitenciario (VTP), 118 profesionales dedicados al tratamiento y rehabilitación (psicólogos, médicos, abogados, visitadores sociales) y 115 personas dedicadas a labores administrativas. Existe una base de datos centralizada, con información detallada sobre el personal dedicado a labores administrativas, de vigilancia y de administración”*⁸⁶. A diferencia del “viejo modelo” donde las cárceles aún son

83 Carranza, E. “Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?” *Anuario de Derechos Humanos*, Facultad de Derecho de Universidad de Chile, Santiago: Andros Impresores, 2012, p. 48.

84 Trajtemberg N. (1), op.cit., p. 9 y 54.

85 Rodríguez, V. (1), op.cit., p. 1.

86 Rojas, R. (1), op.cit., p. 3.

administradas por personal de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, el nuevo modelo es dirigido por personal civil, por técnicos y profesionales de las diferentes ramas que inciden en el proceso de rehabilitación y reinserción de los internos. Los vigilantes penitenciarios ingresan al nuevo modelo penitenciario, luego de recibir un entrenamiento en la Escuela Nacional Penitenciaria. Una parte del personal técnico fue contratado mediante concurso público y otros han emigrado del viejo modelo al nuevo modelo ⁸⁷.

En Chile, el personal de Gendarmería se agrupa en plantas y dentro de éstas en escalafones y sub escalafones con un número de plazas específico por cada una de ellas, y la indicación de grados y los requisitos para ser ocupadas⁸⁸. Cuenta con una dotación de personal autorizada de más de 15.000 funcionarios para el año 2012, divididos en personal de planta y contratado. Sin embargo, a esta cantidad debe agregarse las personas contratadas por hora y los médicos y dentistas. Para su funcionamiento se organiza en siete plantas, a saber: 1. Planta de Oficiales Penitenciarios, 2. Planta de Suboficiales y Gendarmes, 3. Planta de Directivos, 4. Planta de Profesionales, 5. Planta de Técnicos, 6. Planta de Administrativos y 7. Planta de Auxiliares. Las dos primeras corresponden al personal uniformado y las cinco restantes comprenden al personal “civil”. En cuanto a la dotación de funcionarios asociados a la reintegración social, esta tarea corresponde al personal permanente del Servicio, es decir, al personal con tareas asociadas a las Áreas Técnicas Regionales y Locales. De acuerdo a esto existen 257 funcionarios de las Plantas I y II (personal uniformado) cuya función se vincula con las Áreas Técnicas y 1.243 funcionarios de la Planta Profesional.

La Dirección General de Establecimientos Penitenciarios de Panamá, a mayo de 2012, contaba con 1.131 agentes penitenciarios, de los cuales 22% era Personal Administrativo (244), 2% Personal Transitorio (27), 8% Personal de la Junta Técnica (89) y 68% Custodios Civiles y nuevos Agentes de Vigilancia (771)⁸⁹. El personal dedicado a labores de reintegración socio laboral estaría compuesto por un Ingeniero Agrónomo, dos técnicos, ocho funcionarios administrativos, 12 encargados de proyectos-talleres y un número indeterminado de custodios en cada una de las cárceles de ese país⁹⁰.

En el caso de Barbados, el Servicio de Prisiones cuenta con 358 funcionarios uniformados, sin considerar a 16 oficiales sustitutos de prisiones. También cuentan con 43 funcionarios administrativos (miembros no uniformados) y 12 profesionales, principalmente dedicados a tareas de reinserción. Este último grupo se compone de

⁸⁷ Ibídem.

⁸⁸ Esta clasificación responde a la estructura en que se organiza el servicio uniformado de Gendarmería de Chile.

⁸⁹ “El Personal transitorio responde a funcionarios No Permanentes, nombrados por contrato. De igual forma se puede observar que solamente hay un número de 89 funcionarios que laboran en algunos centros donde existen las juntas técnicas. El personal AVIR, se denominan a los nuevos Agentes de Vigilancia, graduados de la Academia Penitenciaria”. Citado en Stanzola, M. (1), op.cit., p. 12.

⁹⁰ Stanzola, M. (1), op.cit., p.10.

psicólogos, consejeros y profesionales voluntarios. La información disponible no se refiere al tipo de formación que reciben los profesionales o agentes penitenciarios, y si ésta contempla herramientas que favorezcan la reinserción y rehabilitación social.

a. Formación

En el caso de Chile, tanto los Oficiales Penitenciarios como los Suboficiales y Gendarmes, cuentan con un periodo de formación en la Escuela de Gendarmería de Chile que contempla dos años para los primeros y un año para los segundos⁹¹. Se destaca que

“existen en los programas educativos algunos componentes que pudieren favorecer la reinserción social del sujeto condenado y de promover el aspecto más utilitarista de la pena, sin embargo ello es un contenido programático que debe verificarse en la práctica, propia de la entrega de contenidos en que adquiere importancia la forma, enfoque, método y lugar de preeminencia que se le otorga a materias tales como, Criminología, Ética Penitenciaria, Derecho Penitenciario y Derechos Humanos, además de todos los ramos de procedimientos”

No obstante, no se hace referencia a la formación de los profesionales en materias propias del sistema penitenciario.

En la misma línea, en República Dominicana, “una parte del personal, como los vigilantes penitenciarios, ingresan al nuevo modelo penitenciario luego de recibir un entrenamiento en la Escuela Nacional Penitenciaria”. En el caso del personal técnico, algunos han sido contratados mediante concursos y otros han emigrado del viejo modelo al nuevo modelo. En cuanto al perfil del recurso humano, “el personal de vigilancia posee grado de bachillerato, mientras que el personal técnico (abogados, psicólogos, médicos y trabajadores sociales) tiene grado universitario, y una gran parte de ellos con niveles de especialización y maestría”⁹².

En Costa Rica, si bien existe la Escuela de Capacitación, “no hay un programa de formación específica sobre reinserción social”⁹⁴ para el personal penitenciario.

91 Vergara, L. (1), op.cit., p.14.

92 Vergara, L. (1), op.cit., p. 3.

93 Rojas, R. (1), op.cit., p.3.

94 Rodríguez, V. (1), op.cit., p.3

En Uruguay, el



Instituto Nacional de Rehabilitación a través de la Unidad de Coordinación Nacional de Desarrollo Penitenciario, diseñó un Curso de Capacitación, dirigido a los Recursos Humanos requeridos por el Sistema Penitenciario Nacional, pertenecientes al Escalafón 'S'. El mismo se llamó Primer curso de Capacitación para operadores penitenciarios, I, II y V pertenecientes al escalafón 'S'. La propuesta educativa [... se compuso de las siguientes materias...]: Orientación Institucional, Ética Profesional, Introducción a los Derechos Humanos, Introducción al Derecho Penal, Práctica Penitenciaria, Psicología Penitenciaria. Primeros Auxilios. Mediación, Negociación Resolución de Conflictos, Género, Trabajo en equipo, manejo de situaciones críticas, Liderazgo, Sociología Penitenciaria, Física - Defensa personal ⁹⁵.



Es preciso tener presente que el escalafón S está compuesto por 347 funcionarios que iniciaron sus funciones en el año 2011.

La preparación del personal en Panamá es “escasa y algunos [funcionarios] no reúnen los perfiles para desempeñarse en área tan vulnerable como los establecimientos penales”⁹⁶. No obstante, recientemente la Academia Penitenciaria estaría asumiendo un rol más activo y la formación que imparte a través de los módulos de enseñanza “contempla herramientas cognitivas para el manejo y trato de la población penal”⁹⁷. Otro problema destacado en Panamá es el referido a la pérdida de funcionarios por problemas de política institucional de recursos humanos. Ello se explica dado que algunos funcionarios que, ya sea mediante capacitación o años de experiencia, adquirieron habilidades para cumplir determinadas funciones, terminan perdiéndose por la alta movilidad en los cargos.

En Barbados, la División de Capacitación en Administración ofrece cursos de formación,⁹⁸ no obstante, no se especifica si esta capacitación es recibida por todo el personal penitenciario o parte de él, ni cuál es su contenido.

En Jamaica, existen 2.191 oficiales uniformados, que principalmente prestan servicios de seguridad, pero también asistencia en cuanto a la implementación de programas de intervención. Por otra parte, 318 personas se desempeñan en funciones administrativas y 127 ocupan cargos profesionales. De estos últimos, cinco corresponden a la unidad médica, que presta servicios de atención psiquiátrica, psicoló-

⁹⁵ Trajtemberg, N. (1), op.cit., p. 7.

⁹⁶ Ídem, p.4.

⁹⁷ Stanzola, M. (1), p. 36.

⁹⁸ Ramsay, K. (1), p. 6.

gica, médica y dental, mientras que los restantes 122 profesionales serían Oficiales de Libertad Condicional, 115 de los cuales trabajan en la comunidad y siete prestan servicios en las instituciones penitenciarias, sirviendo de nexo entre los reclusos y sus familias.

4. Recursos Informáticos y registro de información

Todo sistema penitenciario debería contar con equipamiento computacional para registrar la información relativa a la gestión del sistema (seguridad, atenciones médicas, movimiento del personal, etc.). Asimismo, es deseable que este equipamiento permita producir datos relacionados con los internos de cada unidad penal (ficha de ingreso con caracterización socio biográfica, participación en actividades de reinserción y otra índole, etc.). La Tabla N° 6 describe la situación de los países participantes en el estudio en este ámbito.

Tabla N° 6: Recursos informáticos y registro de información

	Barbados	Chile	Costa Rica	Jamaica ⁹⁹	Panamá	Rep. Dominicana	Uruguay
Soporte Informático	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
Sistema Centralizado	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✗

Fuente: Elaboración propia

En Uruguay, el Instituto Nacional de Rehabilitación está en proceso de implementación de una base centralizada de datos que registrará información tanto del recurso humano institucional (SGH – Sistema de Gestión Humana) del INR, como de las personas privadas de libertad (SGC – Sistema de Gestión Carcelaria) alojadas en las unidades de internación. No obstante, es preciso indicar que

⁹⁹ Es preciso indicar que el sistema centralizado es parcial, siendo aplicado en sólo 3 unidades penales.



en materia de producción y gestión de información la situación de las instituciones penitenciarias es muy precaria, tanto en lo que refiere a soporte informático como a criterios estandarizados de producción de datos. Las unidades penitenciarias carecen de sistemas de información, y en algunos casos también de elementos básicos como computadoras, conexión a internet o fax¹⁰⁰. La información relevada es heterogénea y depende en buena medida de cada establecimiento¹⁰¹. En este contexto, cada vez que desde el INR se requiere información, es necesario remitir una solicitud puntual a los distintos centros del país. En el año 2009 se realizó un intento de implantar un sistema de gestión carcelaria (con información administrativa, sobre los programas y la trayectoria de las personas privadas de libertad) que está siendo retomado en la actualidad y se espera aplicar en todo el sistema en 2015¹⁰².



Dentro de las tecnologías que utiliza Gendarmería de Chile, “*existen diversos sistemas de información, de distinta arquitectura tecnológica y plataformas de desarrollo. Considerando la dispersión geográfica de los establecimientos penitenciarios a lo largo del país la mayor parte de los sistemas se basan en tecnología Web o cliente/servidor, que además cumplen el objetivo de facilitar su acceso, mantención y gestión de la seguridad*”¹⁰³. Adicionalmente, Chile cuenta con un Sistema de control de los Internos, cuyo objetivo es el registro y control de la población penal a nivel nacional. Este Sistema permite controlar todas las etapas por las que pasa un interno dentro de un establecimiento penal, desde que llega por primera vez hasta que se le otorga la libertad, generándose un registro histórico si este interno vuelve a quedar privado de libertad. El Sistema consta de alrededor de 22 módulos distintos, los cuales representan cada oficina o dependencia que existe dentro de una unidad penal. Así, existe un módulo de Recepción, otro de Estadística de Internos, uno de Clasificación, etc. Además de este Sistema, Gendarmería cuenta con el Departamento de Control Penitenciario que tiene por objeto administrar, supervisar y mantener actualizados los registros institucionales, referentes a los antecedentes personales, judiciales, criminológicos y administrativos penitenciarios, de las personas que se encuentren privadas de libertad por resolución de autoridad competente¹⁰⁴.

Al margen de ello, en materia de registro de datos útiles a los fines resocializadores, sería aconsejable *“efectuar un rediseño de los Sistemas de Información de la Población*

100 Según las fuentes calificadas consultadas, varios centros penitenciarios registran la información en soporte papel y/o en planillas Excel. Entrevistas al Sub director técnico del INR y al Comisionado Parlamentario. Citado en Trajtenberg, N. (2), op.cit., p. 7.

101 También al interior de los establecimientos existe desconexión entre la información producida por distintas áreas de desempeño (jurídica, laboral, educativa, etc.). Incluso en el caso del CNR, considerado una experiencia ejemplar para el resto del sistema penitenciario, se constatan debilidades en los sistemas de información. Citado en Rojido, Emiliano, Vigna, Ana y Trajtenberg, Nicolas. “Rehabilitación, reingreso y desistimiento en Uruguay: el caso del Centro Nacional de Rehabilitación en El Uruguay desde la Sociología VIII.” Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay, 2011, p. 7.

102 Memoria Anual del Ministerio del Interior, 2009; y entrevista al Sub director técnico del INR. Citado en Trajtenberg, N. (2), op.cit., p. 7.

103 Vergara, L. (1), op.cit., p. 15.

104 Ídem, p. 15-17.

ción Penal, por cuanto actualmente los Sistemas de Interno [privación de libertad] y Medio Libre [medidas alternativas] no interactúan a través de una base de datos común, lo cual no permite efectuar análisis integrales de la población reclusa y sus procesos de intervención”. Es por ello que se sugeriría que se diseñe e implemente un sistema de información único que incorpore el contenido de los cuatro Subsistemas (cerrado o privativo de libertad, semi-abierto, medio libre o abierto y post penitenciario). Además, “el sistema post penitenciario carece de un sistema informático que contenga los datos de esa población y por tanto los análisis existentes son de una alta precariedad”¹⁰⁵.

En Barbados se está instalando un equipo computacional centralizado basado en el Sistema de Gestión de Ofensores (*Offenders Management System*), en la HMP Dodds. Este proceso culminará en los próximos meses. Un grupo de oficiales seleccionados está siendo capacitado en el uso de este sistema. El sistema actual utiliza una serie de bases de datos independientes desarrolladas para ser usadas por departamentos individuales, dentro del Servicio de Prisiones de Barbados.

En Costa Rica, la Dirección de Informática del Ministerio de Justicia y Paz indica que todos los centros penitenciarios cuentan con equipos computacionales, servicio de Internet y disponen de 22 personas dedicadas al manejo de la información. Una innovación relevante que se está llevando a cabo en este ámbito es la instalación del SIAP, un “*Sistema de Información sobre el cual descansa la información derivada del proceso de atención que realiza el área técnica del sistema penitenciario*”. Sus objetivos son optimizar el proceso de recolección de información para “*lograr un aumento en la eficiencia de las labores de los funcionarios del sistema penitenciario nacional*”¹⁰⁶. Este sistema permitirá contar con información actualizada en línea, que está contenida en un expediente electrónico que podrá ser accedido por medio electrónico desde cualquier punto de la Intranet.

Panamá cuenta con una base de datos centralizada y “*actualmente trabajan en la implementación de una nueva base de mayor alcance*”¹⁰⁷. Por su parte, Jamaica informa que la mayoría de las unidades penitenciarias poseen una base de datos que almacena información sobre cada interno y, al mes de septiembre de 2012, había 15 oficiales correccionales que desempeñaban labores en relación a la recopilación y manejo de información tecnológica (Unidad de Planificación, Investigación y Evaluación). Por otra parte, indican que en la actualidad existe un nuevo Sistema de Administración de Infractores, que acopia en forma centralizada datos de los internos de tres unidades penales (Tower Street, St. Catherine y Fort Augusta).

¹⁰⁵ Vergara, L. (2), op.cit., p. 12.

¹⁰⁶ Rodríguez, V. (1), op. cit., p. 50.

¹⁰⁷ Stanzola, M. (1), op. cit., p.6.

Como se puede observar, la mayoría de los países cuenta con sistemas computacionales que registran información regular sobre la situación de las personas privadas de libertad al interior de las cárceles. Si bien se puede deducir que estos sistemas de registro de información presentan algunas debilidades, varios de los países que integran el estudio están implementando mecanismos para su mejora en el futuro inmediato. Es preciso que los nuevos sistemas de registro de información consideren la necesidad de contemplar datos relativos a los antecedentes socio biográficos de las personas bajo su control, así como información relevante para el monitoreo de la ejecución de los programas de inserción y rehabilitación y su posterior evaluación.

5. Evaluaciones de gestión

Todos los sistemas penitenciarios deberían contar con evaluaciones de la gestión llevada a cabo por los organismos a su cargo. Estas evaluaciones podrían ser de carácter externo, interno y/o de impacto. A continuación se describe en la Tabla N° 7 las formas de evaluación puestas en práctica en los países participantes en este estudio.

Tabla N° 7: Existencia de experiencias de evaluación de la gestión del Sistema Penitenciario

	Barbados	Chile	Costa Rica	Jamaica	Panamá	Rep. Dominicana (a)	Uruguay
Externa	✓	✓	✓	NR ¹⁰⁸	✗	✓	✓
Interna	✓	✓	✗	NR	✗	✓	✗
Impacto	✗	✗	✗	NR	✗	✗	✗

(a) Información referida sólo al nuevo sistema penitenciario. Fuente: Elaboración propia.

En Costa Rica, existen varios tipos de evaluaciones de la gestión penitenciaria. En el ámbito interno del Poder Ejecutivo, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (de 2001, y su Reglamento y reformas), obligan a hacer un Informe de Evaluación Anual del Ministerio de Justicia y Paz. Dicho informe responde a los lineamientos y directrices brindadas por la Dirección General de Presupuesto Nacional, del Ministerio de Hacienda, como órgano rector, así como los datos del informe extraído del Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera (SIGAF).

¹⁰⁸ N/R indica que la información no fue reportada por el país

En Uruguay, la única evaluación de gestión institucional realizada en este ámbito es respecto del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL). Esta evaluación fue realizada por el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, entre los meses de diciembre 2011 y marzo de 2012, y comprendió el periodo entre los años 2007 y 2011.

En Barbados las autoridades del Servicio de Prisiones son evaluados por el Superintendente de Prisiones, de acuerdo a los requisitos regulados para la evaluación del servicio público. Además, las referidas autoridades son responsables de lograr objetivos establecidos en la planificación anual y de ejecutar otros proyectos establecidos por el Superintendente de Prisiones¹⁰⁹. Adicionalmente, la cárcel es auditada de forma similar a cualquier instancia gubernamental, por el Departamento de Auditoría del Gobierno. Un informe anual es preparado y presentado al Parlamento, y además se presenta un informe mensual al Ministerio del interior¹¹⁰.

En Chile, Gendarmería cuenta con los siguientes instrumentos de evaluación de la Gestión Institucional: i) Plan de Trabajo Anual de Auditoría, que es definido a nivel central tomando en cuenta las recomendaciones planteadas por las regiones, de manera de asegurar la coordinación entre la Unidad de Auditoría Central y los Encargados Regionales; ii) Balance de Gestión Integral (BGI), que tiene como finalidad principal informar al Congreso Nacional el balance de la gestión institucional, describiendo objetivos, metas y resultados de la gestión correspondiente; iii) Análisis y Control de Gastos y Rendición de Cuentas, un proceso de registro de la información que contienen los antecedentes para rendir cuentas sobre las distintas operaciones de terceros con Gendarmería de Chile y se ejecuta utilizando a nivel central y regional el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE); y iv) Ley de Transparencia, la cual establece los principios de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

En Panamá no existen evaluaciones de la gestión institucional del sistema penitenciario, ya sean internas o externas. No obstante, se han realizado diversos diagnósticos sobre el funcionamiento del sistema penitenciario, tanto por organismos nacionales como internacionales. Lamentablemente estos esfuerzos no han tenido continuidad¹¹¹.

109 Ramsay, K. (1), op. cit., p. 8.

110 Ramsay, K. (2), op. cit., p. 4.

111 La Unión Europea, por ejemplo, "invierte en diagnósticos, en capacitación del personal, en evaluaciones de desempeño, en la formación de la Academia Penitenciaria, en la creación de los Cuadernillos de Libertad Condicional, en equipo informático y rodante, entre otros". Citado en Stanzola, M. (2), op.cit., p. 8.

En República Dominicana el “nuevo sistema penitenciario ha instituido dos evaluaciones anuales, mediante las cuales se mide el cumplimiento de los programas de cada uno de los Centros de Corrección y Rehabilitación (CCR). Las evaluaciones tienen lugar en noviembre y en junio. Las evaluaciones de los programas de rehabilitación y reinserción son realizadas por la Sub-Coordinación de Asistencia y Tratamiento del Modelo de Gestión Penitenciaria”¹¹². No se ha recabado información sobre la forma de evaluación en el modelo antiguo aún vigente.

Se observa que la mayoría de los sistemas penitenciarios estudiados presenta mecanismos de evaluación en distintos niveles: evaluaciones externas (de parte del Parlamento, de organismos del Poder Ejecutivo) y evaluaciones internas (gestionadas por la propia administración penitenciaria, sustentados en procesos de planificación institucional). Sin embargo, también se puede identificar una serie de problemas (falta de continuidad en los procesos de evaluación, la inexistencia de evaluaciones integrales que abarquen a la totalidad de organismos que componen el sistema penitenciario, poca claridad respecto de evaluaciones de procesos, y la inexistencia de resultados e impacto) por lo que es posible aseverar que la evaluación de estos sistemas podría fortalecerse.

5. Institución responsable del ámbito post penitenciario

La institución responsable del ámbito post penitenciario en Uruguay es el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL). El PNEL tiene el cometido de contribuir a la reinserción social de quienes sufrieron prisión preventiva, cumplieron penas privativas de libertad o se encontraron en régimen de Libertad Vigilada (también denominada Libertad Condicional o Parole, en otros contextos). También brinda asistencia a familiares de personas privadas de libertad. Hasta el año 2010, el PNEL ocupaba un rol marginal en las políticas penitenciarias. Históricamente fue una organización de base filantrópica, de recursos escasos y sujeto a donaciones del sector privado. Recientemente inició un proceso de transformación y fortalecimiento que todavía se halla en curso. Logró el reconocimiento de otros actores del sistema penitenciario, se integró al Instituto Nacional de Rehabilitación, pasó a ser responsable de la Oficina de Registro y Cómputo de Redención de Pena por Trabajo y Estudio, duplicó su presupuesto, incorporó a técnicos y profesionalizó su gestión. Algunos cambios importantes empiezan a vislumbrarse: la estrategia pasiva (desde la demanda) de esperar a los liberados y sus familias en la sede, parece transformarse en una estrategia más activa, contemplando la oferta de trabajo desde antes de egresar de la cárcel.

¹¹² Rodríguez, R. (2), op.cit., p. 3.

En Chile, también se reconoce la importancia de la intervención en este ámbito. Es por ello que se institucionalizó el Departamento Post penitenciario, cuyo objeto es gestionar los planes y programas de asistencia de las personas que habiendo cumplido sus condenas y egresado de la cárcel requieran de apoyo para su reinserción social. Realiza este cometido a través de acciones de control e intervención. Actualmente, el Patronato Nacional de Reos y los Patronatos Locales de Reos son los que ejecutan las funciones del Departamento Post penitenciario. La población objetivo a la que van dirigidas las acciones se focaliza en las personas condenadas con beneficio de libertad condicional, con condenas cumplidas, que han obtenido indultos conmutativos y aquéllos que están en proceso de eliminación de antecedentes penales (adscritos al DL N° 409).

En República Dominicana el sistema penitenciario cuenta con una Subcoordinación Nacional del Medio Libre, encargada de realizar un seguimiento y control de las personas que han sido favorecidas con suspensión condicional del procedimiento o de la pena, aquellos que se encuentran en la fase de pre-libertad, “y aquellos Usuarios del Medio Libre que pasen a la Fase de Prueba del Sistema Progresivo Libertad condicional”¹¹³. Esta Subcoordinación también se ocupa de “garantizar el cumplimiento de las Penas Alternativas a la Prisión y la reinserción social de la persona en conflicto con la Ley, disminuyendo la tasa de reincidencia a través de la integración de programas formativos, educativos y laborales”¹¹⁴. El objetivo de esa oficina es “garantizar la ejecución de la pena, de la sanción y/o condición en el marco de acciones socioeducativas acorde a los derechos de las personas privadas de libertad orientadas a una efectiva habilitación e inserción social”¹¹⁵. En esta entidad solo participa personal civil (técnico y profesional) con diferentes grados de formación académica. Sus programas abarcan aspectos legales, educativos, laborales y psicológicos. Por lo expuesto, se puede afirmar que la instancia considerada para intervenir en el ámbito post penitenciario también se hará cargo de la ejecución de las medidas alternativas, estructuración que resulta coherente con la consideración de una misma institución para abordar el proceso de inserción y reinserción de quienes se encuentran en conflicto con la ley.

No existe en Costa Rica una institución específica responsable del sistema post-penitenciario. No obstante, ciertas organizaciones de la sociedad civil se encargan de apoyar a las personas egresadas del sistema penitenciario. Siguiendo la misma tendencia, Barbados y Jamaica tampoco poseen un organismo específico para cumplir labores de asistencia post penitenciaria.

113 Información preparada por el Nuevo Sistema Penitenciario de República Dominicana para la Reunión del Comité Regional de Gestión Penitenciaria (Noviembre 2012). Sin fecha.

114 *Ibidem*.

115 Programa del Medio Libre, Asistencia y Tratamiento, Nuevo Sistema Penitenciario, Abril 2011. Citado en Rojas, R. (1), op.cit, p. 4.

En el caso de Costa Rica, las razones para no implementar una institucionalidad pública que se ocupe de la asistencia a quienes egresan de las cárceles, se basan en que

deben ser las instituciones ordinarias las que presten servicios de educación, salud, trabajo y empleo, cultura, atención a la niñez y adolescencia, mujeres y personas adultas mayores, lo cual debiera ser, además, una gestión transversal de sus mandatos, competencia y recursos hacia una agenda interinstitucional a favor de las personas privadas de libertad en proceso de rehabilitación y resocialización ya fuera de los recintos penitenciarios¹¹⁶.

Las ventajas de esta opción, que aseguran ser “*más integral y holística y menos estigmatizante*”, serían las siguientes: i) No se involucraría la formulación de nuevas leyes para crear una nueva entidad post-penitenciaria; ii) Se evita el estigma social de continuidad cuasi-penitenciaria en el exterior, ya que se estarían brindando servicios regulares para la realización de derechos económicos, sociales y culturales; iii) No habría que aprobar presupuestos ordinarios y extraordinarios, que impliquen aumento de burocracia y de recursos materiales y humanos, salvo la contemplación de actividades adicionales para los Ministerios e instituciones que deben, en razón de su mandato regular, apoyar a estos grupos en condición de vulnerabilidad; iv) No habría duplicidad de instituciones o de actividades similares en materia de educación, salud, empleo y servicios sociales integrales, ya que las entidades existentes tendrían que reforzarse para ejecutar un plan especial interinstitucional, lo que implicaría una mejor y natural coordinación entre instituciones públicas, pero no la creación de una nueva entidad ofreciendo tantos servicios como los que ya existen en los Ministerios e instituciones especializados según la materia; y v) Se crearía una cultura interinstitucional para visibilizar a las personas privadas de libertad como ciudadanas usuarias de servicios públicos especializados sobre la base de medidas y acciones de acción afirmativa por motivos de su vulnerabilidad en razón de haberse encontrado en encierro y haber satisfecho la pena impuesta ¹¹⁷.

En Panamá, si bien no existiría una institución responsable del sistema post penitenciario, en tanto “*ante el cumplimiento total de la pena el sistema penitenciario panameño termina su responsabilidad*”, el Departamento de Tratamiento y Rehabilitación tiene a su cargo el seguimiento de la población interna beneficiada con medidas de excarcelamiento (entendiendo por éstas los permisos de salida por trabajo, por estudios o por situaciones especiales, y las libertades condicionales) ¹¹⁸. Un dato relevante a este respecto es que la Ley N° 55 ¹¹⁹ contempla la creación de una enti-

116 Entrevistas a funcionarios. Citadas en Rodríguez, V. (2), op. cit. p.5.

117 Rodríguez, V. (2), op. cit., p.4.

118 Stanzola, M. (2), op. cit., p. 7.

119 Ley 55, Título V, Capítulo 1°, Arts. 120 a 127. Citada en Stanzola, M. (2), op. cit., p.13.

dad a cargo de este ámbito “e inclusive conforma un Patronato para post liberados, que facilite su reintegración social”¹²⁰.

A modo de resumen se presenta la Tabla N° 8 que entrega información sobre los organismos a cargo de la actividad post penitenciaria y sus objetivos.

Tabla N° 8: Institución a cargo del ámbito post penitenciario

	Institución	Dependencia	Objetivo
Barbados	-	-	-
Chile	Departamento Post penitenciario (a través de los Patronatos de Reos)	Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile	Diseñar, proponer, ejecutar y coordinar acciones de control e intervención, enfocadas en la reinserción social de personas que han cumplido su condena o se encuentran en Libertad Condicional.
Costa Rica	-	-	-
Jamaica	-	-	-
Panamá	Departamento de Tratamiento y Rehabilitación (a)	Dirección General del Sistema Penitenciario	Brindar seguimiento a la población interna beneficiada con medidas de excarcelamiento (Permiso de Estudio, Permiso Laboral, Libertad Condicional).
República Dominicana	Subcoordinación Nacional del Medio Libre	Oficina Coordinadora del Modelo de Gestión Penitenciaria	Realizar acciones de seguimiento y control que garanticen la ejecución de la pena y la efectiva habilitación e inserción social de las personas beneficiadas con una suspensión condicional, libertad condicional, o que se encuentran en fase de pre-libertad.
Uruguay	Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados	Instituto Nacional de Rehabilitación	Procurar la inclusión social de las personas sometidas a un proceso penal, mediante la implementación de programas en las áreas de atención social, psicológica y jurídica, que puede hacerse extensivo a sus familias.

(a) Formalmente no existe una institución encargada del sistema post penitenciario, sin embargo, esta institución realiza actividades que propician la reinserción.

Fuente: Elaboración propia

Como se ha podido observar, el abordaje del ámbito post penitenciario no es regular en los países estudiados. Algunos países no poseen ningún tipo de institucionalidad responsable de brindar apoyo a quienes egresan de la cárcel. Ello debido, en algunos casos, a vacíos en el diseño de las políticas públicas en esta materia, y en otros debido a una decisión política y/o administrativa que aspira a que los servicios que garantizan el bienestar de las comunidades más vulnerables estén disponibles para

¹²⁰ Ídem, p.13.

aquéllos, que violentan las normas sociales con sus conductas y son sancionados con la privación de libertad. Si bien esta última opción constituye el modelo ideal de organización social, en la práctica, frecuentemente, los servicios a cargo de garantizar el bienestar de los grupos menos favorecidos no disponen de cobertura suficiente para cubrir las demandas por atención, además de no estar preparados para identificar los factores de riesgo de las conductas criminógenas ni de generar programas de intervención que los aborden.

En el caso de los países que cuentan con las instituciones mencionadas para hacerse cargo del apoyo post penitenciario, se observa que, incluso en esos casos, su capacidad es limitada, debiendo hacer uso de criterios selectivos (en algunos casos excluyentes) que restringen el acceso a los mismos.

7. Otras instituciones que presten servicios de reintegración y/o rehabilitación

Todos los países se coordinan con instituciones del sector público para ejecutar proyectos o programas de reintegración social, siendo más reiteradas las coordinaciones con los sectores de salud, educación y trabajo. Respecto de las organizaciones privadas, son las iglesias las que tienen una mayor presencia, junto con algunas organizaciones filantrópicas y de la sociedad civil. Sin embargo, estas coordinaciones no suelen estar reguladas por lo que dependen de las iniciativas personales de las autoridades a cargo de las referidas instituciones.

En Costa Rica, ha sido una práctica involucrar en la prestación de servicios penitenciarios de rehabilitación y reintegración durante el cumplimiento de la pena a instituciones públicas con mandato complementario para atención de grupos en condición de vulnerabilidad, así como a algunas organizaciones de la sociedad civil y de carácter religioso que realizan visitas y tienen proyectos en cárceles.

En el caso de Uruguay, la participación de organizaciones sociales, empresas y fundaciones en las instituciones penitenciarias es escasa. Los esfuerzos y acciones de estas organizaciones tienden a ser esporádicos y no necesariamente están alineados a las prioridades de las instituciones penitenciarias. No existe registro ni monitoreo de los emprendimientos existentes, su continuidad, nivel de cobertura, etc. En cuanto a la coordinación con algunos organismos públicos, esta relación es más estable, sobre todo en los ámbitos de educación, salud y desarrollo social.

Lo mismo sucede en el caso de Chile, pues existe una fluida relación con las instituciones públicas de los sectores mencionados. Respecto de las instituciones privadas, al no haber normas de subvención, quienes se involucran se financian fundamentalmente en base a donaciones y otros subsidios (como los del Ministerio del Trabajo o Educación), lo que termina desincentivando la participación de otras organizaciones. Actualmente, dado que las funciones de reinserción social poseen importantes interrelaciones con otros servicios públicos, se gestionan convenios con el Ministerio del Interior a través de la División de Seguridad Ciudadana (Programa de Reinserción Social de Personas Condenadas por Infracción a la Ley Penal), el Ministerio de Trabajo (para acciones de capacitación), el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (temas relacionados con prevención y rehabilitación de consumidores de sustancias ilícitas) y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social - FOSIS (apoyo al emprendimiento).¹²¹

En República Dominicana existen instituciones que participan en forma activa en las labores de rehabilitación y reintegración de personas privadas de libertad, destacándose la Pastoral Penitenciaria y las Casas del Redentor, organismos que pertenecen a la Iglesia Católica.¹²² Asimismo, mediante la conformación del Patronato Nacional Penitenciario, que tiene por objeto integrar a todas las personas, empresas, asociaciones, organismos, sociedades nacionales y extranjeras, se desarrolla la colaboración con el sector privado en los programas de rehabilitación. Por último, cabe citar las “alianzas estratégicas con instituciones educativas, Ministerio de Trabajo, autoridades municipales, iglesia, etc.”.¹²³ Panamá también cuenta con agrupaciones u organismos nacionales e internacionales, que apoyan la gestión penitenciaria especialmente en lo referido a la reinserción social, como son el Ministerio de Educación, el Instituto Nacional de Formación de Desarrollo Humano (INADEH) y algunas ONGs.

En Jamaica, la contribución de la comunidad puede clasificarse en tres grandes áreas: educación/formación, necesidades de bienestar y actividades con propósito (*purposeful activities*). Los grupos principales que apoyan los esfuerzos del Gobierno en reintegración social son el sector privado y organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, grupos religiosos, los voluntarios individuales y familiares de los reclusos condenados.¹²⁴

En Barbados el sistema penitenciario reconoce que no puede funcionar independientemente de otros organismos claves dentro del Gobierno, como son educación,

121 Vergara, L. (2), op. cit., p. 6.

122 Las Casas del Redentor son “centros de servicios pastorales, educativos y sociales que ponen énfasis en la prevención del crimen y del delito, el tratamiento de los internos en los centros penitenciarios y la atención post-penitenciaria que permite al individuo reintegrarse al seno de la sociedad”. Documento Casas del Redentor, citado en Rojas, R. (1), op.cit., p. 4.

123 Información preparada por el Nuevo Sistema Penitenciario de República Dominicana para la Reunión del Comité Regional de Gestión Penitenciaria (Noviembre 2012). Documento electrónico sin fecha.

124 Mitchell, S., “Informe descriptivo: Jamaica”. Documento de trabajo sin publicar. 20 de julio, p. 6.

salud, vivienda y trabajo. Sin embargo, estas agencias están limitadas en la prestación de servicios que pueden ofrecer para ex delincuentes.

Como se observa, todos los países estudiados desarrollan diversos niveles de cooperación interinstitucional e intersectorial, lo que constituye un avance dado que por muchos años la responsabilidad de lograr los objetivos de reinserción fue entregada exclusivamente a la competencia de los sistemas penitenciarios. Conforme se ha ido tomando conciencia en la sociedad de que todo el entramado institucional público y privado es importante para obtener logros con miras a disminuir la reincidencia delictual y garantizar mayor seguridad para la ciudadanía, se ha podido involucrar a otros sectores como trabajo, educación, salud, las iglesias, las empresas, entre otros.

8. Estadísticas respecto de la población penal

A fin de presentar la información relativa a la población penal en los países que fueron parte del estudio de forma más gráfica, se incorporan las tablas N° 9 y 10.

**Tabla N° 9: Población penitenciaria adulta
(año 2012)**

	Barbados	Chile	Costa Rica	Jamaica	Panamá	República Dominicana	Uruguay
Población Total (a)	N/R	103.982	25.503	9.375	14.141	N/R	9.484
Población con Penas Alternativas	N/R	49.843	11.550	5.396	105	N/R	34
Población Privada de Libertad	1.041	54.139	13.953 (c)	3.979	14.036	22.500 5.084(d) ¹²⁵	9.450
Presos preventivos	39,0%	20,8%	22,2%	11,4%	66,0%	66,4% 53,2(d) ¹²⁶	64,6%
Tasa de encarcelamiento (b)	166 (d)	321	302	147	380	224 48(d)	279

(a) Compuesta por las personas privadas de libertad y aquellas sujetas a penas alternativas a la prisión.

(b) Número de personas encarceladas (condenadas o no) por cada cien mil habitantes.

(c) Incluye a infractores del Sistema Institucional y Semi-Institucional.

(d) Dato referido al año 2011.

Fuente: Elaboración propia

¹²⁵ El primer número corresponde a la población general (del antiguo y nuevo modelo) y el segundo número a la población del Nuevo Modelo (incluyendo adultos y menores 18).

¹²⁶ *Ibidem*.

Respecto de los países que reportaron información, llama la atención el reducido uso de las penas alternativas en Panamá y Uruguay, no llegando al 1% del total de población penal. En cuanto a la prisión preventiva, Panamá, República Dominicana y Uruguay presentan porcentajes preocupantes, que superan el 60% del total de la población encarcelada. Este último aspecto genera una serie de preocupaciones dado que en estricto rigor las personas en prisión preventiva podrían ser inocentes, no justificándose ninguna intervención especializada en los factores de riesgo delictivo, ello sin contar la poca claridad sobre el tiempo de permanencia de estas personas en prisión, limitando las condiciones para la planificación interna de los establecimientos penitenciarios.

Tabla N° 10: Caracterización de la población privada de libertad (año 2012)

		Barbados	Chile	Costa Rica	Jamaica	Panamá	República Dominicana	Uruguay
Sexo	Mujeres	3,4%	11,9%	6,0%	5,1%	7,0%	2,7% 8,6% (b)	6,7%
	Hombres	96,6%	88,1%	94,0%	94,9%	93,0%	97,3% 91,3% (c)	93,3%
Nacionalidad	Nacionales	83,8%	95,7%	85,0%	95,5%	90,4%	93,9%	96,5%
	Extranjeros	16,2%	4,3%	15,0%	4,5%	9,6%	6,1%	3,5%
Edad (a)	< de 35 años	56,0%	61,0%	58,0%	62,0%	69,0%	N/R	71,0%
	35 - 50 años	35,0%	30,0%	33,0%	28,0%	25,0%	N/R	24,0%
	> de 50 años	9,0%	9,0%	9,0%	10,0%	6,0%	N/R	5,0%

(a) Porcentajes aproximados.

(b) El primer número corresponde a la población general (del antiguo y nuevo modelo) y el segundo número a la población del Nuevo Modelo (incluyendo adultos y menores 18).

(c) Ídem.

Fuente: Elaboración propia

Respecto de las características de la población reclusa, se observa que Chile lidera con el porcentaje más alto de mujeres encarceladas (12%) en contraposición con Barbados, que ostenta un porcentaje de poco más de 3% de mujeres en el sistema penal. El número de personas extranjeras también es bastante variado, siendo Barbados (16%) y Costa Rica (15%) los países con el mayor contingente de extranjeros encarcelados.

Capacidad carcelaria

La sobrepoblación¹²⁷ es uno de los aspectos más problemáticos de los sistemas penitenciarios de nuestra región. Esta se produce cuando la capacidad declarada por las autoridades administrativas es sobrepasada por el número de internos albergados en una cárcel. Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas establecen que “las personas privadas de libertad deberán disponer de espacio suficiente, exposición diaria a la luz natural, ventilación y calefacción apropiadas, según las condiciones climáticas del lugar de privación de libertad. Se les proporcionará una cama individual, ropa de cama apropiada, y las demás condiciones indispensables para el descanso nocturno. Las instalaciones deberán tomar en cuenta las necesidades especiales de las personas enfermas, las portadoras de discapacidad, los niños y niñas, las mujeres embarazadas o madres lactantes, y los adultos mayores, entre otras”.

La sobrepoblación puede generar una serie de complicaciones, tales como: que se vulnere la dignidad de quienes están reclusos, el empeoramiento de las condiciones de trabajo de los agentes penitenciarios, el deterioro de la infraestructura carcelaria, las restricciones en el acceso a los programas de reinserción, entre otros aspectos. De ahí la importancia de su permanente y regular monitoreo.

Tabla N° II: Capacidad Carcelaria (año 2012)

	Barbados	Chile	Costa Rica (a)	Jamaica	Panamá	República Dominicana	Uruguay
Capacidad	1.250	41.034	8.880	3.936	8.334	11.055 6.067	8.069
Población	1.041	54.139	11.746	3.979	14.036	22.500 / 5.084	9.450
Sobrepoblación	0,0%	28,9%	32,1%	1,1%	59,3%	103,5% 0,0%	17,1%

(a) Dato referido al año 2011.

(b) El primer número corresponde a la población general (del antiguo y nuevo modelo) y el segundo número a la población del Nuevo Modelo (incluyendo adultos y menores 18).

Fuente: Elaboración propia

127 La sobrepoblación carcelaria se expresa a través del porcentaje de personas privadas de libertad registradas por sobre la capacidad declarada del sistema.

Tipo de conducta delictiva

Un elemento fundamental para identificar el tipo de programa de reintegración social que se debe diseñar para que responda a las características y necesidades de las personas recluidas, es la conducta delictiva. Es por ello que a continuación se presenta una tabla que grafica esta información en los países que integran este estudio. Para facilitar la identificación de las conductas delictivas se las ha agrupado por tipo de bien jurídico lesionado.

Tabla N° 12: Población privada de libertad según tipo de delito (año 2012)

	Barbados (a)	Chile (b)	Costa Rica (b)	Jamaica (a,b)	Panamá (b)	República Dominicana (c)	Uruguay
Contra la Propiedad	36,7%	49,7%	37,6%	27,4%	31,0%	21,0%	51,7%
Contra la Vida	19,3%	5,0%	15,5%	3,1%	18,2%	26,0%	12,6%
Contra la Integridad	4,7%	1,1%	1,8%	17,0%		36,0%	2,5%
Delitos Sexuales	3,3%	0,5%	17,9%	3,0%	7,6%	7,0%	4,0%
Contra la Libertad	0,2%	-	1,0%	-	0,8%	-	-
Delitos de Drogas	18,8%	10,9%	22,8%	23,0%	21,5%	-	10,4%
Otros delitos	17,0%	32,8%	3,4%	26,4%	20,9%	10,0%	18,8%

(a) Los delitos fueron agrupados en función de las categorías indicadas en la tabla: Contra la Propiedad: Aggravated burglary, Burglary, Motor theft, Robbery, Theft, Larceny; Contra la Vida: Attempted murder, Manslaughter, Murder; Contra la Integridad: Damage, Serious bodily harm, Wounding; Delitos Sexuales: Assault, Incest, Indecent assault, Rape; Contra la Libertad: Kidnaping; Delitos de Drogas: Drug possession, Drug trafficking, Breach of dangerous drugs law..

(c) Porcentaje calculado según cantidad de delitos y no de personas (una persona puede registrar más de un delito).

(d) Información referida sólo al nuevo sistema penitenciario.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en gran parte de los países el delito que genera mayor privación de libertad es contra la Propiedad. Esa es la situación en Costa Rica (38%), Barbados (37%), Panamá (31%) y Jamaica (27%), siendo especialmente llamativos los casos de Chile y Uruguay, países donde los privados de libertad por delitos contra la Propiedad alcanzan el 50%. El único país con una cifra que difiere de lo mencionado es República Dominicana, donde los delitos de mayor encarcelamiento son los relacionados con la integridad personal.

9. Reincidencia

La reincidencia delictual es un indicador comúnmente utilizado para valorar la gestión y resultados de los programas de reintegración social en los sistemas penitenciarios. Sin embargo, este término requiere de delimitación conceptual, dado que bajo la misma nomenclatura se puede estar haciendo referencia a diferentes conceptos. Así por ejemplo, en el plano criminológico, el término reincidencia puede estar valorando: nuevas conductas delictivas, nuevas detenciones, nuevas condenas o nuevos encarcelamientos. Los países analizados no especifican el tipo de concepto de reincidencia utilizado en la medición que efectúan, ni tampoco los procedimientos seguidos para alcanzar los resultados que exponen.

En Uruguay, a abril 2012, la reincidencia alcanzaba el 59,2%. Es preciso indicar que no existen registros sistemáticos sobre las cifras de reincidencia en el Ministerio del Interior ni en el Poder Judicial, ni tampoco respecto del ingreso anual de personas a las cárceles ni de los liberados por año. Recientemente, el Ministerio del Interior comenzó a registrar la proporción de reincidentes en las cárceles. Si se realiza una comparación por regiones, se puede observar que el interior de Uruguay presenta una reincidencia de 54,5% mientras que el área metropolitana un porcentaje más alto, de 62,94%.

En Chile, Gendarmería identifica la reincidencia como un indicador de gestión penitenciaria, por lo que se encuentra incluida en la definición de los programas de reinserción del Programa Presupuestario 02. La definición de este indicador, metodológicamente requiere de al menos tres años de implementación para establecer los porcentajes de reincidencia de sus respectivos beneficiarios. El Departamento de Planificación procedió a realizar la recolección, revisión, depuración y evaluación de los datos obteniéndose los resultados de reincidencia por Programa Evaluado. Estos programas fueron los que se ejecutan en unidades abiertas (CET) y en la etapa post penitenciaria. Los resultados indican que la reincidencia en los referidos programas oscila entre el 11% y el 18%, respectivamente. No se presentó información sobre la reincidencia en el medio cerrado.

El Departamento de Servicios Correccionales de Jamaica mide la reincidencia basado en el número de veces que un ofensor reingresa a prisión luego de haber sido condenado a una pena privativa de libertad¹²⁸. De esta forma, se calcula el porcentaje de infractores re-encarcelados en relación al total de ingresos registrados cada año.

128 Mitchel, S. (1), op.cit., p.6.

En el caso de República Dominicana, se dispone de dos cifras que diferencian la reincidencia de los reingresos, pero la información recibida no explica qué se entiende por cada uno de estos conceptos. Así, respecto de las cárceles que conforman el “nuevo modelo” habría 7% de reingresos y 2,7% de reincidencia¹²⁹. No existen registros de reincidencia respecto de las cárceles del antiguo modelo.

Barbados sí contempla mediciones de reincidencia. En este país la reincidencia se mide de dos formas. Por una parte, el National Task Force on Crime Prevention mide las tasas de reincidencia utilizando una cohorte de internos, a los que les hace seguimiento a través del sistema por un período de tiempo, generalmente de cinco años. En estos estudios se considera como reincidencia los siguientes supuestos: nueva detención, nueva condena y nuevo encarcelamiento. En 2010 Ramsay realizó un estudio prospectivo que examinó una cohorte de internos que obtuvieron libertad el año 2004 y a los que siguió hasta el 2009. Los resultados de este trabajo indicaron que el 64% de todos los sujetos incluidos en esta cohorte fueron nuevamente detenidos en este periodo de tiempo (de ese porcentaje, más del 60% fue detenido dentro de los 6 primeros meses de su egreso). Por otra parte, el sistema penitenciario también mide la reincidencia de las personas que regresan a la cárcel (reingresos). Así, se mide la reincidencia como una tasa de readmisión de los reclusos condenados por un nuevo delito¹³⁰.

Una situación particular se observa en Costa Rica, dado que el Ministerio de Justicia no lleva estadística de personas reincidentes por varias razones. En primer lugar, porque no ejerce funciones en el ámbito post penitenciario. En segundo lugar, porque considera se trata de un dato estigmatizante. En tercer lugar, porque no controla toda la información requerida para levantar ese tipo de estadística, dado que decisiones judiciales que tienen incidencia directa en el sistema penitenciario (como los beneficios de salida) no son informadas a éste. Pero el principal motivo es que el Instituto Nacional de Criminología tiene como política institucional no considerar la reincidencia como un agravante penal¹³¹. En Panamá tampoco existen mediciones de reincidencia.

En forma sintética podría graficarse la información explicitada en la siguiente tabla.

129 Rojas, R. (1), op. cit., p. 21.

130 “Se mide un periodo de uno a tres años, las admisiones para ese periodo y por último cuantos de ellos regresan. Su formula es: Personas Totales x 100 = tasa de reincidencia anual.” Citado en Ramsay, K. *Study on the Recidivism of A Cohort of Inmates Released From Glendairy Prisons in 2004*. National Task Force on Crime Prevention, 2009.

131 Rodríguez, V. (1), op. cit., p.45-46.

Tabla N° 13: Reincidencia Delictual

	Concepto	Procedimiento de medición	Resultado
Barbados	Nueva detención. Nueva condena. Nuevo encarcelamiento.	Evaluación prospectiva. Cohorte de sujetos. Tiempo observación: 5 años (2004-2009).	64% Nuevas detenciones
Chile	Nueva condena.	Evaluación prospectiva. 3.089 participantes de Programas de Reinserción de Subsistemas Abierto y Semi-Abierto. Tiempo observación: 3 años (2008-2010).	17,2%
Costa Rica	No se mide.	-	-
Jamaica	Nuevo encarcelamiento.	Evaluación Retrospectiva. Población total de encarcelados durante un año calendario: 1937 infractores ingresados durante el año 2011. Tiempo observación: No especificado.	25,8%
Panamá	No se mide.	-	-
República Dominicana	Nueva condena.	Muestra de 15.000 internos del Nuevo Sistema	7,0%
Uruguay	Nuevo encarcelamiento.	N/R	59,2%

Fuente: Elaboración propia

10. Estructura de las unidades penales

Segmentación

Para desarrollar una adecuada labor de tratamiento se requiere contar con un sistema de clasificación de la población penal que permita brindar servicios de modo homogéneo, de acuerdo a criterios de seguridad y necesidades de reinserción del interno. Para ello, la mayoría de legislaciones establece criterios para clasificar a la población privada de libertad, en función: de la edad, del tipo de delito, por enfermedad o según la situación jurídica del interno.

Sin embargo, en muchos países esta clasificación no puede ser aplicada como establece la normativa nacional o internacional, salvo respecto de dos rubros: sexo (separación de hombres y mujeres) y en función de la peligrosidad (en unidades penales de baja, media y alta peligrosidad). Este escenario genera situaciones de riesgo para los internos e internas con escaso compromiso delictual y dificulta la implementación optimizada de programas de intervención de acuerdo a las características de las personas.

La Tabla N° 14 describe los criterios de segmentación utilizados en los países participantes en el estudio.

Tabla N° 14: Segmentación de la población privada de libertad

	Existencia de Segmentación	Criterio Utilizado
Barbados	✓	Sexo Seguridad (Mín.- Mediana - Máx.)
Chile	✓	Sexo Edad Situación Procesal Modalidad de cumplimiento de condena Compromiso Delictivo (Bajo-Medio-Alto) Medidas especiales de seguridad o de salud
Costa Rica	✓	Sexo Edad Situación Procesal Seguridad
Jamaica	✓	Sexo Edad Medidas especiales de salud (Contagiosas-Psiquiátricas) Riesgo de reincidencia Seguridad
Panamá	✓	Sexo Situación Procesal Modalidad de cumplimiento de condena Opción sexual Tipo de delito Medidas especiales de salud (Crónicas-Psiquiátricas) Exigencias de tratamiento
República Dominicana	✓	Sexo Modelo Legal (Antiguo y Nuevo Sistema) Situación Procesal (a) Exigencias de tratamiento
Uruguay	✓	Sexo Seguridad Peligrosidad Progresividad y el Tipo de delitos Medidas especiales de salud (Crónicas-Psiquiátricas)

(a) Sólo en el nuevo sistema penitenciario

Fuente: Elaboración propia

Como se ha podido identificar la mayoría de los sistemas penitenciarios analizados consideran algunos criterios de clasificación ineludibles: la seguridad y el sexo. Si bien esta estructuración posee una serie de ventajas (sobre todo en torno a la gestión del riesgo), es insuficiente para responder en forma más integral a las necesidades de reintegración de la población encarcelada.

Distribución de Unidades Penales

En Chile existen tres tipos de establecimientos, dependiendo del régimen aplicable: los establecimientos de régimen cerrado, semi abierto y abierto. El Reglamento de Establecimientos Penitenciarios, además, clasifica las unidades penales cerradas (que conllevan privación de libertad) en: i) Centros de Detención Preventiva (destinados a atender a personas detenidas y sujetas a prisión preventiva); ii) Centros de Cumplimiento Penitenciario (destinados al cumplimiento de condenas privativas de libertad); iii) Complejos Penitenciarios (son establecimientos penitenciarios que coexisten en un mismo perímetro y aplican un régimen interno y tratamiento diferenciado a los reclusos, con el apoyo de servicios únicos centralizados de seguridad, administración, salud, reinserción social, laboral y de registro y movimiento de la población penal); y iv) Centros Penitenciarios Femeninos (destinados a la atención exclusiva de mujeres de todas las calidades procesales). Actualmente existen 84 unidades de las categorías mencionadas.

Adicionalmente, el sistema penitenciario chileno cuenta con los 20 Centros de Educación y Trabajo (pudiendo ser Centros semi-abiertos o abiertos), los que ejecutan un determinado tipo de tratamiento de reinserción social. Por último, el sistema cuenta con los 33 Centros de Reinserción Social, destinados al seguimiento, asistencia y control de los condenados que por un beneficio legal o reglamentario se encuentran en el medio libre. Otra categoría, de reciente incorporación formal a la estructura institucional de Gendarmería de Chile, son los Patronatos de Reos. Estas oficinas reciben a las personas que egresaron de la cárcel o cumplieron una pena alternativa y tienen intención de eliminar sus antecedentes penales. Actualmente el sistema cuenta con 14 Patronatos a lo largo del país.

En Costa Rica existen “15 centros penitenciarios entre cárceles y otras modalidades institucionales”¹³². Estos centros se dividen en función del tipo de programa que se aplica en ellos, así se cuenta con Centros de Atención Institucional (CAI), Centros de Atención Semi institucional (CASI), Oficinas Técnicas de Nivel de Atención Comunitaria (ONAC) y los Centros Juveniles. La mayoría de unidades penales son para hombres, contando con una cárcel para mujeres y una unidad para adultos mayores (donde son recluidas personas con más de 65 años).

En Uruguay, el sistema penitenciario reúne sus unidades de internación en dos áreas: el Área Interior que se encuentra en un proceso de traspaso de las unidades de las jefaturas policiales departamentales a la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación (el cronograma de traspaso a la administración del INR se inició en el 2012 con el paso de 4 unidades penales; en el mediano plazo, que comprende el

¹³² Rodríguez, V. (1), op. cit., p. 42.

período 2013-2014, se integrarán otras 5 unidades; y en el largo plazo, que comprende el período 2015, se integrarán las últimas 5 cárceles), y las unidades del Área Metropolitana (antes pertenecientes a la Dirección Nacional de Cárceles y Centros de Recuperación y que hoy forman parte del INR). Actualmente, el sistema carcelario del Uruguay cuenta con 44 unidades de internación en donde 10 de las mismas pertenecen al área metropolitana (albergando a 5.326 privados de libertad) y 34 en el interior (con una población de 4.124 personas).

En Jamaica, los establecimientos penitenciarios están clasificados por niveles de seguridad, de acuerdo a los niveles de riesgo de la población reclusa, por sexo y por edad. El *Standard Operational Procedures Volume 2*, del Departamento de Servicios Correccionales, faculta al Director de Seguridad a seleccionar a un grupo de profesionales del sistema penitenciario para utilizar métodos de clasificación de seguridad desarrollados localmente. Estos métodos de clasificación permiten transferir a los reclusos a los establecimientos penitenciarios del país. Así, los reclusos varones podrán ser transferidos a los niveles máximo, medio o mínimo durante su encarcelamiento. El traslado de reclusos a través de estos niveles ha demostrado ser efectivo en reducir el hacinamiento. Sin embargo, esta situación se ve afectada por la práctica actual, que prohíbe la transferencia de presos que cumplen condenas por ciertos crímenes violentos. Actualmente el sistema cuenta con 14 centros correccionales, dos de los cuales son exclusivos para mujeres, uno es mixto y los restantes son para hombres. De estos últimos, cuatro centros son destinados a albergar población juvenil ¹³³.

En la República Dominicana, según cifras del año 2011,

“ existen 40 cárceles, 14 de las cuales pertenecen al Nuevo Modelo Penitenciario, mientras que 26 sigue siendo operadas bajo el Modelo Tradicional. Del total de cárceles, 32 son para hombres y 8 para mujeres (en el Nuevo Modelo Penitenciario, 11 cárceles son para hombres y 3 para mujeres, en tanto que 9 de estos centros penales tienen una sección para menores o son cárceles para menores). Las 40 cárceles que operan en el país están distribuidas en todas las provincias. Desde el punto de vista de la seguridad no existen mayores distinciones en las cárceles, salvo que las del viejo modelo son operadas por policías y militares ¹³⁴. ”

Panamá cuenta con ocho Centros Penales y 17 Cárceles. Los Centros Penales son aquellos que albergan exclusivamente a población penal. Las Cárceles, por su parte, son aquellas que albergan población penal, pero que físicamente se encuentran

¹³³ Mitchell, S. (1), op.cit., p. 12-13.

¹³⁴ Rojas, R. (1), op.cit., p.15. Complementado por Información preparada por el Nuevo Sistema Penitenciario de República Dominicana para la Reunión del Comité Regional de Gestión Penitenciaria (Noviembre 2012). Documento electrónico sin fecha.

localizadas dentro de establecimientos policiales ¹³⁵. De estos, cuatro son establecimientos destinados a la población femenina y los restantes a la población masculina. Si bien el sistema penitenciario panameño no considera en su infraestructura carcelaria establecimientos de máxima seguridad, la Administración ha tenido que habilitar algunos pabellones para cumplir con los requerimientos de máxima seguridad de algunos internos.

Finalmente, el sistema penitenciario de Barbados se compone de una única unidad penal: HMP Dodds. Esta unidad alberga tanto a hombres como a mujeres, aunque los pabellones femeninos se encuentran completamente alejados de la sección masculina. Este establecimiento clasifica sus pabellones de acuerdo a los niveles de seguridad en: máxima, media y mínima.

Tabla N° 15: Número de Recintos Penitenciarios

	Barbados	Chile	Costa Rica	Jamaica	Panamá	República Dominicana	Uruguay
Recintos Penales	1	137 (a)	15	14 (b)	26 (c)	40 (d) / 14 (f)	44 (e)

(a) 84 Centros Cerrados; 20 Centros Semi-Abiertos; 33 Centros Abiertos.

(b) 7 Centros Correccionales para Adultos; 4 Centros Correccionales para Jóvenes; 2 Centros para presos preventivos; 1 Centro de Rehabilitación

(c) 8 Centros Penitenciarios; 17 Cárceles (dentro de establecimientos policiales).

(d) 26 Cárceles tradicionales; 14 Centros de Corrección y Rehabilitación.

(e) 10 pertenecen al ámbito metropolitano; 34 al interior.

(f) Este número corresponde solo a las unidades penales del Nuevo Modelo.

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la Tabla precedente todos los sistemas penitenciarios de los países estudiados clasifican sus unidades penales en función de criterios relacionados con la segmentación o con la progresividad de sus sistemas. Esta clasificación favorece la gestión y administración de las unidades penales, siendo importante considerar, además de los criterios generales, aquéllos referidos a los factores de riesgo de reincidencia.

135 Stanzola, M. (2), op. cit., p. 41.

Dimensión Programática

En esta sección, interesa conocer la oferta programática en materia de rehabilitación y reintegración social de personas condenadas por la ley penal de cada uno de los países participantes de este estudio, entendiendo por oferta programática todas las acciones tendientes a mejorar las condiciones con las que los y las reclusos(as) enfrentarán la libertad, disminuyendo el riesgo de reincidencia.

El análisis de la oferta programática se realiza en torno a aspectos que la evidencia especializada ha indicado son relevantes al momento de diseñar, implementar, y evaluar los programas de rehabilitación y reinserción de personas privadas de libertad ¹³⁶. Entre estos aspectos, se evalúa primeramente si los países reseñados cuentan con una política pública de rehabilitación y reintegración. En segundo orden se explora si los programas cuentan con un marco teórico referencial, que oriente la toma de decisiones metodológicas en relación al diseño del programa, la forma de trabajo, así como sus mecanismos de seguimiento de logros y evaluación de resultados (y si estos aspectos se encuentran sistematizados y/o digitalizados). En tercer orden, entrando con mayor detalle a las características de los programas, es de relevancia conocer el nivel de facilidad o dificultad

con que la población penal puede acceder a estos programas; la cobertura de las prestaciones y su relación con las necesidades de la población penal; y las características del recurso humano que lleva adelante los programas (personal calificado, personal voluntario, mixto). En cuarto lugar interesa saber si existen iniciativas que aborden poblaciones específicas: indígena, femenina, con trastornos psiquiátricos, adicta a alcohol o drogas; y si existe tratamiento especializado para dos grupos específicos de agresores: sexuales y domésticos (violencia doméstica, intrafamiliar). Finalmente, se abordan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de los sistemas penitenciarios de los países analizados.

Para dar respuesta a estas preguntas, la información se organiza en torno a cuatro ítems de preguntas, a partir de las que se estructura la presente sección:

- 1) la definición conceptual de rehabilitación y/o reinserción
- 2) programas de rehabilitación y reinserción
- 3) modelos de evaluación
- 4) modelos de monitoreo de los mismos.

¹³⁶ Para más información, ver “Capítulo II: Revisión de Buenas Prácticas en el Desarrollo, la Implementación y la Evaluación de Programas de Rehabilitación y Reintegración Social de Infractores de Ley”.

1. Sobre la definición de los conceptos de rehabilitación, reintegración y reinserción social

Si bien los marcos jurídicos de los países analizados no definen conceptualmente la rehabilitación, reinserción o sus conceptos homólogos readaptación, reintegración, etc., todos los países cuentan con disposiciones jurídicas que pueden interpretarse para entender la aplicabilidad de dichos conceptos. Como referencia, en el caso de Costa Rica: *“dentro de los fines de la Dirección (General de Adaptación Social) se establece en el artículo 3 la custodia y el tratamiento de los procesados y sentenciados (...) y en el artículo 8 de la misma ley, (se establece) como uno de los fines del Instituto Nacional de Criminología el de tratamiento de los inadaptados sociales”*¹³⁷.

Por su parte, los sistemas de justicia, la administración penitenciaria y/o entidades a cargo de la gestión de planes y programas de reintegración, entregan sus propias aproximaciones teóricas a los conceptos de rehabilitación, reinserción y afines. Estas aproximaciones conceptuales se encuentran incorporadas en las metas de gestión y guardan relación con prestaciones de servicios y respetos por garantías y derechos mínimos de personas privadas de libertad.

En resumen, en los países analizados los conceptos de rehabilitación y reinserción de infractores de ley no se encuentran definidos en la norma jurídica ni en la administrativa. Pese a esta falta de definición conceptual, todos los sistemas penitenciarios de los países analizados incorporan las nociones de rehabilitación y reinserción, que aunque amplias y poco precisas, coinciden en identificar las acciones realizadas a favor de los reclusos como claves para la disminución de reincidencia.

2. Programas de rehabilitación y/o reintegración de infractores de ley

Para entender el contexto en que se desarrollan los programas y acciones de rehabilitación y reinserción es necesario explorar las características generales de las poblaciones carcelarias de los países analizados. A continuación revisaremos tres dimensiones del perfil de la población privada de libertad: edad, sexo y reincidencia.

En términos etarios, la población de los países analizados está compuesta mayoritariamente por jóvenes menores de 35 años, porcentaje que va desde un 51 hasta un 70% de reclusos y reclusas menores de 35 años. La tabla N° 16 presenta el porcentaje de

¹³⁷ Ley de Creación de la Dirección General de Adaptación Social del 8 de mayo de 1971, citado en Rodríguez, V. (1), op. cit., p. 47

menores de 35 años en relación al total de población encarcelada.

Tabla N° 16: Población menor de 35 años (incluye sólo población adulta)

País	% aprox. población penal menor de 35 años
Barbados	51%
Costa Rica	58%
Chile	61%
Jamaica	62%
Panamá	69%
República Dominicana	No disponible ¹³⁸
Uruguay	70%

Fuente: Elaboración propia ¹³⁸

En materia de sexo, si bien en todos los países analizados las mujeres representan un porcentaje minoritario, la situación entre países varía considerablemente, yendo de poco más de 3% en el caso de Barbados hasta casi 12% en Chile. La siguiente tabla presenta el porcentaje de mujeres encarceladas en relación a la población carcelaria total, así como el o los delitos por los que están cumpliendo condenas dichas mujeres.

Tabla N° 16: Población menor de 35 años (incluye sólo población adulta)

País	% de población femenina	Condena / delito
Barbados	3,4%	81% posesión y tráfico de drogas
Costa Rica	6 %	67% delitos asociados a drogas
Chile	11,8%	-
Jamaica	5,1%	56% Infracción a leyes de drogas peligrosas
Panamá	7%	Mayoritariamente por delitos contra la salud pública y contra la seguridad colectiva.
República Dominicana	8.6% (a)	-
Uruguay	6,7%	-

(a) Incluye población adulta y menores 18 años.

Fuente: Elaboración propia

¹³⁸ Solo se recibió información respecto de la población encarcelada menor de 18 años, la cual representa 10,8% del total.

En los países en que la información sobre delitos está disponible, se evidencia que las mujeres cumplen condenas de cárcel principalmente por delitos asociados al tráfico y posesión de drogas.

En relación a la reincidencia, se presenta la estadística oficial de personas reincidentes encarceladas a la fecha, considerando reincidencia desde la definición que cada país hace de ella (para mayor detalle ver sección estadística). Costa Rica y Panamá son los dos países que declaran no registrar la reincidencia, por razones que se abordan en la sección correspondiente. La siguiente tabla presenta la proporción de reincidentes en relación a la población carcelaria total.

Tabla N° 18: Población penal según reincidencia¹³⁹

País	% de reincidentes
Barbados	64%
Costa Rica	No se registra esta información
Chile	17,2% (a)
Jamaica	25,8%
Panamá	No se registra esta información
República Dominicana	2,7% (b)
Uruguay	59,2%

(a) Esta cifra corresponde a la medición solo de los participantes en los Programas de Reinserción de Subsistemas Abierto y Semi-Abierto.

(b) Es probable que esta cifra se refiera solo al Nuevo Modelo

Fuente: Elaboración propia

Estos tres atributos básicos presentan una población carcelaria predominantemente joven, reincidente, en donde las mujeres ocupan un porcentaje menor asociado a delitos de drogas. Las características de las poblaciones encarceladas son fundamentales para diseñar programas de rehabilitación y reinserción acordes a dichas características, junto a las necesidades y los factores asociados a reincidencia.

En los países analizados, la segmentación y clasificación de las personas privadas de libertad se fundamenta en dichos atributos, existiendo secciones diferenciadas para hombres y mujeres y aspirando a diferenciar primerizos de reincidentes, lo que no siempre se logra. Adicionalmente, se llevan adelante evaluaciones de tipo criminológico para asignar a los reclusos a secciones acordes al nivel de seguridad requerido. Así por ejemplo, en Barbados existen 3 niveles de seguridad: máximo, medio y

¹³⁹ Reincidencia según ha sido definida por cada país.

mínimo. En Chile, “(...) se utiliza un instrumento de medición (escala de actitud) que permite establecer el nivel de contagio criminógeno de un sujeto, que se denomina ficha de clasificación. El resultado de dicho instrumento de medición establece las categorías de Bajo, Mediano y Alto Compromiso delictual”¹⁴⁰

Lo anterior se refiere principalmente a la ubicación física que el recluso ocupará en la unidad penal. Cuando se desea clasificar a los internos en un segundo nivel, de forma que se pueda evaluar qué tipo de programas de rehabilitación y reinserción podrían ser de su beneficio, la mayoría de los países analizados cuenta con unidades especializadas como Consejos Técnicos o similares, que realizan este tipo de evaluaciones.

Por ejemplo, en República Dominicana,

*En los Centros de Corrección de Rehabilitación (CCR) del Nuevo Modelo Penitenciario el programa de rehabilitación de cada recluso se inicia luego de concluida la fase de observación, que es la primera etapa a la que es sometido todo interno y en la cual se realiza, por un período de hasta 30 días, un diagnóstico de la situación del interno que recién ha ingresado a la prisión. El estudio abarca los niveles jurídico, educativo, familiar, laboral, psicológico y de salud en general. El diagnóstico produce como resultado el llamado 'Protocolo Unificado del Interno' y de allí se desprende el programa de tratamiento individualizado del interno, lo cual incide, del mismo modo, en su clasificación. El tratamiento consiste en trabajar con el interno a partir de los hallazgos de la fase de observación*¹⁴¹.

*La naturaleza de los programas está orientada a la 'incorporación de los internos a las actividades productivas (agropecuarias, industriales, artesanal y de servicio) como terapia ocupacional y para propiciar la reinserción laboral, desarrollar convenios con universidades, convenio con el FEDA (Fondo Empresarial para el Desarrollo Agropecuario) y formación técnico profesional*¹⁴².

Similares procedimientos se llevan adelante en Chile y Uruguay, aunque ninguno de los países reseñados tiene un procedimiento estándar para la evaluación de los reclusos. Una excepción la constituye Jamaica, que evalúa a cada recluso mediante procedimientos relativamente estandarizados que se fundamentan en el paradigma de riesgo de reincidencia:

¹⁴⁰ Vergara, L. (1), op. cit., p. 91

¹⁴¹ Rojas, R. (1), op. cit., p. 18

¹⁴² Información preparada por el Nuevo Sistema Penitenciario de República Dominicana para la Reunión del Comité Regional de Gestión Penitenciaria. Noviembre 2012. Documento electrónico sin fecha

Al ingresar en una institución se lleva a cabo una entrevista inicial con todos los delincuentes en un esfuerzo para comenzar el proceso de diagnóstico. Para los reclusos que han sido acompañados por un informe de investigación social, este proceso es mejor asistido ya que la información obtenida puede ser verificada. La información recibida se utiliza para completar el importante proceso de la evaluación de riesgos. Dentro de los treinta días siguientes al ingreso en la institución se espera que el funcionario autorizado haya recogido suficiente información sobre el interno para completar el Inventario de Nivel de Servicios - Revisado (LSI-R), el instrumento de evaluación de riesgos. El LSI-R, desarrollado por Canadá, ha demostrado ser útil en la predicción del riesgo de reincidencia del interno, y los niveles de riesgo identificados (bajo, moderado y alto) se utilizan para desarrollar un plan de tratamiento dirigido a la rehabilitación de los delincuentes y, eventualmente, hacia programas de liberación condicional o programas de liberación completa¹⁴³.

Sin embargo, la mayoría de los países analizados no cuentan con evaluaciones rigurosas que permitan conocer las necesidades de tratamiento de la población penal, porque las políticas penitenciarias de tratamiento carcelario orientado a la disminución de reincidencia y fomento de la reinserción, son más bien de carácter incipiente. Un dato que permite ejemplificar la informalidad aun existente en esta materia, es el de los presupuestos. En la mayoría de los países analizados, no existe una glosa presupuestaria específica en materia de rehabilitación y reinserción. Por ejemplo, en los casos de Barbados y Costa Rica:

Es difícil desglosar el monto que es específicamente para fines de rehabilitación, ya que no hay rúbrica separada para la rehabilitación / reinserción social. En otras palabras, la prisión no separa su presupuesto sobre la base de programas y materiales para los programas.¹⁴⁴

El presupuesto anual destinado al sistema penitenciario es un rubro general que forma parte del presupuesto global del Ministerio de Justicia y Paz y, por lo tanto, no está desagregado de manera específica para acciones de rehabilitación y/o reintegración social.¹⁴⁵

En el caso de Chile, existe una glosa presupuestaria específica en materia de rehabilitación y reinserción para programas puntuales, pero sigue siendo difícil conocer los montos económicos asociados a labores de reinserción al interior de las unidades penales.

143 Mitchell, S. (1), op. cit., p. 12

144 Ramsay, K. (1), op. cit., p. 10

145 Rodríguez, V. (1), op. cit., p. 7

Pese a la inexistencia de políticas públicas formalmente establecidas y de reconocimiento oficial, en todos los países, durante los últimos años se ha incorporado crecientemente la misión rehabilitadora y reintegradora a la que deben orientarse las acciones penales con el fin de disminuir la reincidencia criminal y aumentar las posibilidades de una integración productiva de los ciudadanos que han cumplido penas privativas de libertad.

Esta naturaleza incipiente en el establecimiento de políticas penitenciarias explícitamente orientadas a la disminución de reincidencia, se manifiesta también en que las actividades llevadas adelante por los sistemas penitenciarios presentan debilidades en la fundamentación teórica y conceptual, que guíe las decisiones metodológicas de los programas. Es decir, aunque es posible identificar ciertas orientaciones con menor o mayor grado de desarrollo en lo referido a aproximaciones teóricas, como por ejemplo, programas con orientación cognitivo-conductual en el caso uruguayo, la mayoría de las acciones denominadas rehabilitadoras o de reinserción, carecen de un claro y explícito marco teórico. Esta debilidad teórica se traduce en dificultades al momento de diseñar programas. Por ejemplo, en Barbados:

*“Existen debilidades en su diseño (de los programas). Por ejemplo, los programas son a veces demasiado generales y no dirigidos a las necesidades criminogénicas de toda la población. (...) Otro factor es que no describe cuáles son los objetivos: por ejemplo, es un objetivo asegurar que el delincuente no reincida, que el delincuente sea capaz de ser autosuficiente en la sociedad, ser más educado cuando sea liberado, etc. Es necesario que hayan metas y objetivos claros en los programas para los reclusos”.*¹⁴⁶

Esta constatación es transversal a los países analizados, pese a que la mayoría de ellos cuenta con organismos técnicos que establecen las pautas para la ejecución de actividades de rehabilitación y reinserción, por ejemplo, Costa Rica cuenta con el Instituto Nacional de Criminología. La excepción es Panamá, que explícitamente declara que “no existe ningún modelo de intervención”.¹⁴⁷

Adicionalmente, en la mayoría de los casos las acciones desarrolladas por las instituciones penales son más bien fragmentadas y no se constituyen en programas propiamente. Se constata la presencia de programas piloto de corta duración, programas que han comenzado a ejecutarse sólo recientemente, etc. Esta constatación la representa la referencia de Uruguay “debido al carácter asistemático, poco planificado y sin evaluación, de las distintas iniciativas vinculadas a rehabilitación y rein-

¹⁴⁶ Ramsay, K. (2), op. cit., p. 11

¹⁴⁷ Stanzola, M. (1), op. cit., p. 7

tegración, es difícil hablar de la existencia de programas. Sí se desarrollan acciones puntuales a través del INR (Ministerio del Interior)".¹⁴⁸

Otro ejemplo de la generalidad de las acciones lo representa Costa Rica, que grafica la realidad de las actividades de rehabilitación y reinserción dentro de las unidades penales de los países analizados. Más que programas específicos, existen acciones de distinto tipo, que abordan áreas diversas de la vida en una unidad penal.

*Durante la fase de cumplimiento de la pena, el sistema penitenciario articula cooperación interinstitucional con Ministerios y entidades públicas en materia de educación, salud, trabajo, cultura, así como con competencia temática a favor de grupos en condición de vulnerabilidad (mujeres [INAMU]; niñez y adolescencia [PANI]. Igualmente se involucran organizaciones de la sociedad civil, entidades religiosas y empresas privadas con enfoque de responsabilidad social empresarial que facilitan oportunidades de trabajo a las personas privadas de libertad.*¹⁴⁹

En resumen, características comunes a las acciones de rehabilitación y reinserción en los países analizados son la cobertura baja y poco focalizada, los presupuestos exigüos o no asignados en forma directa, las iniciativas parceladas, la falta de sostenibilidad de las iniciativas, así como la escasez o inexistencia de lineamientos técnicos.

La oferta programática para la población penal se encuentra en alguno de los tres siguientes niveles, creados sólo con fines explicativos y que representan –de mayor a menor- la frecuencia con que se encuentran en los sistemas penitenciarios de los países analizados:

- i. Programas y/o acciones de atención y prestación de servicios (atención médica, acceso a actividades de ocio y recreación, atenciones sociales, entre otras). Estas no constituyen acciones especializadas ni orientadas a la disminución de la reincidencia delictiva, más bien hacen referencia a prestaciones básicas que deben ofrecer las unidades carcelarias.
- ii. Programas y/o acciones que se sitúan en un área intermedia: por ejemplo, educación y capacitación en oficios. Si bien estas acciones se encuentran por sobre el nivel de atenciones y prestaciones de servicio básicos, no son acciones concebidas con el objetivo de disminuir la reincidencia delictiva, es decir, no son específicas en lo criminológico. Sin embargo, apuntan a dos dimensiones fundamentales y que en la

148 Trajtenberg, N. (1), op. cit., p.13

149 Rodríguez, V. (1), op. cit., p. 25

evidencia científica encuentran respaldo empírico sólido: la necesidad de nivelar y completar estudios formales, así como de aprender y desarrollar habilidades que serán de utilidad para el mundo laboral.

- iii. Acciones de rehabilitación y reinserción de carácter especializado, como por ejemplo la intervención basada en factores de riesgo de reincidencia y necesidades criminógenas, o focalizada a determinados grupos de infractores que requieren mayor grado de intervención especializada. Por ejemplo, en Chile y Costa Rica existen programas de tratamiento para hombres que ejercen violencia, aunque en el caso chileno éste se desarrolla sólo con población penal que cumple condena en el medio libre.

El acceso a cualquiera de estos tres niveles de intervención, es bastante limitado en la mayoría de los países analizados. Las razones de ello van desde el escaso presupuesto, pasando por la naturaleza de las condenas y aspectos de seguridad carcelaria que se priorizan sobre los de tratamiento. Esta situación la grafica Barbados cuando se menciona que:

no todos los reclusos tienen acceso a estos programas de rehabilitación. Por ejemplo, las reglas penitenciarias establecen que los presos condenados y los presos condenados en máxima seguridad no deben ser parte de ningún programa de rehabilitación, ya que el énfasis en lo que se refiere a la prisión es más en su seguridad que en la rehabilitación. Además, los presos que están con sentencias cortas por lo general no reciben ningún programa de rehabilitación, ya que sus sentencias son demasiado cortas para la implementación eficaz de cualquier programa de rehabilitación.¹⁵⁰

Un aspecto crucial para el diseño, desarrollo y evaluación de programas exitosos de rehabilitación y reinserción, lo constituye el recurso humano especializado y en número adecuado. En esta materia, los países reportan la existencia de recurso humano habilitado para funciones de rehabilitación y/o reintegración, aunque se enfatiza: 1) la necesidad de mayor especialización en materias criminológicas y forenses, que entreguen conocimientos y permitan el desarrollo de capacidades y habilidades para el diagnóstico y la intervención de personas privadas de libertad; y 2) la necesidad de contar con un número adecuado de *personal que se dedique exclusivamente a las acciones de rehabilitación y reinserción. “(...) todos los recursos humanos, materiales y logísticos están destinados para la realización de todo tipo de actividades dentro del mandato genérico penitenciario, incluida la rehabilitación y reinserción social”.*¹⁵¹

150 Ramsay, K. (2), op. cit., p. 10

151 Rodríguez, V. (1), op. cit., p. 7

Un caso extremo lo representa Barbados, que pese a ser el único país que cuenta con programas fundamentados en evidencia, presenta una debilidad de implementación al existir sólo un profesional que los desarrolla: *“el período de ejecución (del programa) se supone que es de 12 semanas, pero de acuerdo con el señor Pilgrim, nunca se ejecuta durante este período de tiempo ya que siempre es interrumpido debido a las restricciones de la prisión (cifra incorrecta, dificultad para reclutar reclusos para el programa) o las comparecencias ante el tribunal del Sr. Pilgrim como psicólogo forense de la prisión u otras reuniones”*.¹⁵²

Un contrapunto lo representa Chile, que cuenta con 1.500 funcionarios asignados directamente a labores relacionadas con rehabilitación y reinserción. Pese a ello, este número no cubre las necesidades de las cerca de 50.000 personas privadas de libertad.

La mayoría de los países cuentan con recurso humano organizado en forma interdisciplinaria para atender las necesidades de la población penal. Por ejemplo, en Costa Rica,

*“El Consejo Técnico Interdisciplinario, es un órgano colegiado interdisciplinario que realiza el análisis de cada persona privada de libertad en función de sus necesidades de atención técnica definiendo el plan de acciones inmediatas en caso de los indiciados y apremiados y el Plan de Atención Técnica en caso de sentenciados, así como la ubicación física en los programas, centros o ámbitos del Sistema Penitenciario. Está integrado por un representante de cada disciplina existente en el centro, la jefatura de seguridad del centro y el Director o Directora del centro o ámbito según corresponda, o en ausencia por quién lo sustituya, quien presidirá.”*¹⁵³

Por su parte, en República Dominicana *“en cada CCR existe una Junta de Tratamiento, que es un equipo multidisciplinario (abogados, médicos, psicólogos, trabajadores sociales), que es la que analiza y aprueba el tratamiento individualizado de cada interno. Del mismo modo, supervisa y verifica los avances que va realizando el interno”*.¹⁵⁴

Estos equipos especializados realizan variadas funciones y prestan servicios que responden a necesidades contingentes de la población penal. Se enfatiza la necesidad de especializar la atención, además de crear programas específicos para materias particularmente complejas: mujeres encarceladas, reclusos drogodependientes y violencia (incluyendo la sexual). Pese a que en algunos países existen programas que abordan estos grupos, la cobertura dista de dar respuesta a las necesidades de intervención especializada. Barbados grafica muy claramente esta necesidad:

¹⁵² Ramsay, K. (1), op. cit., p. 28

¹⁵³ Rodríguez, V. (1), op. cit., p. 6

¹⁵⁴ Rojas, R. (1), op. cit., p. 19

No existen programas específicos dirigidos a grupos poblacionales específicos, como mujeres, menores o personas con problemas psiquiátricos.¹⁵⁵

CASA es una organización de caridad, no gubernamental, registrada y basada en la comunidad, con el objetivo declarado de la prestación de servicios, de manera no-residencial, para las personas y familias que están experimentando abuso de sustancias o problemas relacionados. Hay discusiones en curso para atender a los ex delincuentes como parte de su programa de reasentamiento. Sin embargo, este aspecto ha sido temporalmente suspendido. (...) No hay otras instituciones que presten servicios de rehabilitación a los delincuentes en Barbados.¹⁵⁶

No hay programas para los delincuentes condenados por delitos sexuales o abuso doméstico. Por lo tanto, los programas no son suficientes para hacer frente a las diversas necesidades de la población delincuente. Los programas se orientan hacia las personas con problemas de ira y problemas de drogas, pero no se ocupan de otras necesidades criminogénicas específicas de la población.¹⁵⁷

El detalle de los programas efectivamente en curso en los países analizados, se encuentra al final de este documento, en el Anexo N° I.

155 Ramsay, K. (2), op. cit., p. 10

156 Ramsay, K. (1), op. cit., p. 11

157 Ramsay, K. (2), op. cit., p. 10

3. Modelos de monitoreo o seguimiento de programas de rehabilitación y reintegración social

En este punto es necesario consignar una implicancia de la dimensión anteriormente revisada. Al no existir una política de rehabilitación y reinserción, sino más bien iniciativas dispersas, es esperable que las metodologías para monitorear el progreso en el logro de objetivos de intervención por parte de la población usuaria de programas de rehabilitación y reintegración social sean también bastante disímiles o inexistentes.

Un requisito fundamental para el adecuado funcionamiento de sistemas de monitoreo y seguimiento de programas, es la capacidad institucional de recolectar, sistematizar y producir datos confiables sobre la población atendida. En los países analizados es posible constatar que los sistemas registran información, aunque de manera general, lo que hace difícil desagregar los datos. Así por ejemplo, en Chile, la institución penitenciaria cuenta con un sistema de indicadores de gestión (SIG), *“herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de productos generados por la institución”*¹⁵⁸. Sin embargo, este sistema ha sido criticado por su debilidad en tanto carece de estandarización de datos, cuyo formato depende de cada unidad penal, generando así una multiplicidad de valores no necesariamente comparables entre sí. Esta crítica de alguna manera refleja lo que pasa en los otros países: si bien se generan datos, el alcance explicativo de éstos es limitado.

Siguiendo esa línea se encuentra Costa Rica, que cuenta con el SIAP, el sistema de administración penitenciaria. Uno de sus principales productos *“ha sido el levantamiento del expediente penitenciario electrónico”*¹⁵⁹ que proyecta transformarse en un sistema de datos centralizado, pero aun no cuenta con dicha capacidad. Por su parte, el Instituto Nacional de Criminología realiza levantamientos generales de información, los cuales no pueden ser desagregados en mayor detalle, pero sí entregan información valiosa sobre categorías como sexo, edad, nacionalidad y situación jurídica.

Estos levantamientos de información, si bien generales, son un avance para los países analizados, que han ido pasando de las carpetas de papel a la digitalización de expedientes individuales. Todos los países analizados se están orientando a desarrollar bases informáticas de datos que cuenten con un sistema centralizado de análisis, pero aún este objetivo se encuentra en progreso.

Se presentan algunas referencias de los documentos de trabajo nacionales que permiten tener una idea del estado de avance, fortalezas y dificultades en la implementación de los registros individuales digitalizados:

158 Vergara, L. (1), op. cit., p. 121

159 Rodríguez, V. (1), op. cit., p. 51

Según información recibida de la Dirección de Informática del Ministerio de Justicia y Paz, todos los centros penitenciarios tienen servicio de Internet y cuentan con un personal de 22 personas.¹⁶⁰

El Departamento es el Departamento de Admisiones y de Liberación. Toda la información se almacena tanto digital como físicamente. Un Sistema de Gestión de Delincuentes computarizado y centralizado estará en funcionamiento dentro de la prisión en los próximos meses¹⁶¹.

Extracto de Filiación y Antecedentes: Para uso de Autoridades Judiciales (Tribunales de Justicia), Ministerio Público, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile y Gendarmería de Chile¹⁶².

En cada centro penitenciario del país existe un registro computarizado de todos los internos, clasificados por detenidos (presos preventivos) y condenados. Ese registro es gestionado por el centro de cómputos de cada cárcel, el que a su vez está conectado con un servidor que tiene base en la Procuraduría General de la República. Cada recluso tiene una ficha digital, la cual incluye información general sobre el recluso, huellas dactilares, así como la data alusiva a los motivos de su ingreso (infracción o condena), así como información alusiva a sus ingresos, salida y reingresos a prisión. El formulario también incluye una foto de frente del interno.¹⁶³

Cada centro tiene su ficha. En cuanto a la digitalización, esta fue iniciada, pero no se culminó por fallas del sistema Oracle.¹⁶⁴

En el Instituto Nacional de Rehabilitación está en proceso de implementación una base centralizada de datos tanto de los recursos humanos (SGH – Sistema de Gestión Humana) del instituto como de las personas privadas de libertad (SGC – Sistema de Gestión Carcelaria) alojadas en las unidades de internación.¹⁶⁵

Es decir, si bien existe la capacidad de los sistemas de generar información respecto de su población penal y las prestaciones recibidas, ésta es de carácter general y se refiere a acciones que no necesariamente han sido diseñadas con orientación al logro de resultados. Para los siete países la situación es clara: no existen sistemas

¹⁶⁰ Ídem, p. 9

¹⁶¹ Ramsay, K. (1), op. cit., p. 16

¹⁶² Vergara, L. (1), op. cit., p. 58

¹⁶³ Rojas, R. (1), op. cit., p. 15.

¹⁶⁴ Stanzola, M. (1), op. cit., p. 41.

¹⁶⁵ Trajtenberg, N. (1), op. Cit., p. 6.

de monitoreo y seguimiento de las acciones de rehabilitación y reinserción. Esto no significa que dentro de estas acciones se lleven adelante algunas mediciones, pero sí significa que los dispositivos de monitoreo y seguimiento no están incorporados en la lógica de diseño de las acciones penitenciarias.

4. Modelos de evaluación de programas de rehabilitación y reintegración social

En los países analizados, no se cuenta con modelos que permitan evaluar la implementación, resultados, proceso e impacto de los programas de rehabilitación y reintegración social.

En Costa Rica, no existen modelos de evaluación de los programas de rehabilitación y reinserción, lo que en parte se explica como una consecuencia de la inexistencia de institucionalidad post penitenciaria. Si bien existen instituciones religiosas y de tipo voluntariado que realizan acciones de soporte post penitenciario, no registran información respecto de sus prestaciones de servicios ni de sus beneficiarios. *“En Costa Rica [...] no existen estadísticas oficiales de reinserción. No existen programa alguno de monitoreo o de seguimiento, [ni tampoco] de medición de impacto de programas de rehabilitación o reintegración social”*¹⁶⁶.

En el caso de Chile *“los resultados que se reportan a las instancias de control, son principalmente cuantitativos y de corte financiero”*¹⁶⁷, por lo que la efectividad no se constituye en un requisito de cumplimiento y los programas no están orientados a resultados.

En Uruguay, la información disponible es insuficiente para evaluar los aspectos de diseño, implementación, procesos y resultados de las iniciativas de rehabilitación y reinserción.

En Panamá, *“no existe un seguimiento, para medir efectividad del programa y aun menos del privado (a) de libertad. Una de las razones principales es que quienes evalúan para la ubicación de la población en los diferentes programas y proyectos son los mismos que deben dar tratamiento; aunado a la gran cantidad de población recluida, sin herramientas técnicas de trabajo”*¹⁶⁸.

La inexistencia de modelos de evaluación no implica la inexistencia de evaluación. Cada país y cada iniciativa genera formas de evaluar aquéllos aspectos que le parecen relevantes.

¹⁶⁶ Rodríguez, V. (1), op. cit., p. 52.

¹⁶⁷ Vergara, L. (2), op. cit., p. 15.

¹⁶⁸ Stanzola, M. (1), op. cit., p. 46.

En República Dominicana, por ejemplo, *“las oficinas del medio libre darán seguimiento a los internos que salen de prisión. El equipo de seguimiento es multidisciplinario e incluye, fundamentalmente, a psicólogos, abogados y trabajadores sociales”*¹⁶⁹.

Más aún, en República Dominicana todas las personas reclusas en recintos del Nuevo Modelo Penitenciario se consideran en proceso de reintegración o rehabilitación (según la información entregada, la *“Cobertura actual de los programas de rehabilitación en términos de la población total de presos”* es igual a *“100%”*¹⁷⁰). Para el *“monitoreo y evaluación”* de esta población existe un *“programa de la calificación de conducta, que permite dar un seguimiento diario a la conducta de los internos y una evaluación de esta conducta cada tres meses, la cual es publicada en la parte frontal de los alojamientos y contribuye a mantener un autocontrol”*. Asimismo, *“hay tres categorías (de conducta): verde, amarillo y rojo, de acuerdo a un agrupamiento de las 7 calificaciones de la ley 224 sobre Régimen Penitenciario”*¹⁷¹. Un rol crucial lo ocupa en este punto, la situación post penitenciaria de cada país, pues es en el post penitenciarismo se ponen en juego las habilidades personales, familiares, comunitarias y societales en última instancia, para mantenerse alejado de la actividad delictiva, indicador de éxito y eficacia de las intervenciones.

Uruguay, Chile y República Dominicana cuentan con institucionalidad a cargo de la atención de liberados. En ambos casos, estas instituciones surgieron con fines humanitarios de mano de voluntarios y, dada la creciente demanda por atención post carcelaria debido al aumento de la población encarcelada en ambos países, han pasado a ser unidades bajo la administración de la institución penitenciaria. Esto representa una formalización de las acciones post penitenciarias, proceso que ha ido desarrollándose de manera progresiva, distando aun del nivel idóneo de atención.

Por su parte, Costa Rica y Panamá no cuentan con institucionalidad postpenitenciaria.

*“No existe en Costa Rica una institución específica responsable del sistema post-penitenciario, quedando esa materia tangencialmente en manos del Ministerio de Justicia y Paz, pero sin un mandato específico para ello.”*¹⁷²

*“No existe a la fecha Institución alguna, responsable del sistema Post penitenciario, para personas que ya cumplieron su pena”*¹⁷³

169 Rojas, R. (1), op. cit., p. 20.

170 Información preparada por el Nuevo Sistema Penitenciario de República Dominicana para la Reunión del Comité Regional de Gestión Penitenciaria. Noviembre 2012. Documento electrónico sin fecha.

171 Información preparada por el Nuevo Sistema Penitenciario de República Dominicana para la Reunión del Comité Regional de Gestión Penitenciaria. Noviembre 2012. Documento electrónico sin fecha.

172 Rodríguez, V. (1), op. cit., p. 32.

173 Stanzola, M. (1), op. cit., p. 7.

Barbados, por su parte, si bien tiene una institucionalidad asignada a la post condena, ésta presenta complicaciones en la práctica:



La prisión tiene una Comisión de Asistencia Post-liberación, que es parte del Gobierno, y que se reúne una vez al mes para discutir cómo pueden ayudar a los presos que están siendo liberados de la prisión. Sin embargo, esta no está actualmente funcionando y no está asistiendo a los liberados en su reinserción en la sociedad. No tiene presupuesto, no recibió asistencia financiera y es incapaz de llevar a cabo su mandato.¹⁷⁴



En algunos de estos países se constata una línea de acción muy interesante, que es la coordinación con empresas de manera que puedan contratar personas que recobran su libertad luego de haber cumplido condenas privativas de libertad. El apoyo a la colocación laboral post carcelaria ha demostrado ser un elemento crucial en la disminución de riesgo de reincidencia.

D R A F E T

¹⁷⁴ Ramsay, K. (2), op. cit., p. 3.

Conclusiones

Síntesis de hallazgos en los países participantes

URUGUAY

En Uruguay no ha habido reforma procesal penal, por lo que el sistema procesal penal es escrito e inquisitivo, pero se ha avanzado una reforma penitenciaria. Aunque en 1997 se promulgó un nuevo Código del Proceso Penal, oral y mixto, “su vigencia fue prorrogada hasta nuevo aviso”, por razones presupuestarias. Por otra parte, desde 2003 se han dictado “un conjunto de leyes tendientes a la reforma del sistema penitenciario”,¹⁷⁵ destacando la creación del Comisionado Parlamentario en ese año, la promulgación en 2005 de la “Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario”, y la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), al cual se están traspasando en forma gradual la administración e los recintos penitenciarios, programándose para 2015 completar el proceso¹⁷⁶.

Con el inicio del proceso de unificación de la gestión penitenciaria, a través del fortalecimiento del INR, desde el año 2011 se ha implementado un escalafón de personal penitenciario, que se diferencia del escalafón anterior por no pertenecer al ámbito policial, lo que significa que hay un recurso humano que se está formando y especializando en lo penitenciario. Otro aspecto interesante es el nivel de coordinación con organismos externos que colaboran con el proceso de reintegración social, siendo uno de los elementos más destacables el artículo 14 de la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario¹⁷⁷, que exige que la construcción de toda obra pública incluya un 5% de personal liberado de la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, para tareas de peones o similares, contribuyendo de esta forma con la reinserción laboral.

Una de las debilidades más complejas del sistema uruguayo se observa en relación a la producción de información. Si bien se están haciendo esfuerzos por mejorar la generación de información (a través de la creación de nuevos sistemas de registro de datos), existe un alto nivel de precariedad en implementos básicos para hacer efectivo este registro (computadores, conexión a internet, etc.). Este problema incide directamente en las dificultades para el monitoreo de los diferentes programas de reinserción, que se llevan a cabo al interior y fuera de las cárceles y para potenciales evaluaciones que se pretendan realizar sobre el funcionamiento del sistema penitenciario, constituyendo uno de los principales desafíos para la gestión actual.

175 Ley Nº 17.897 del 2005 (reglamentada por el Decreto Nº 225/006 del 13 de julio de 2006; modificado por Decreto 102/009 del 2 de marzo de 2009) de Libertad Provisional y Anticipada, conocida como la “Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario”

176 Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, 2010. Citada en Trajtenberg, N. (1), op. cit., p. 10, 12 y 13.

177 Ley Nº 17.897 de 2005.

En el plano programático se puede afirmar que el sistema penitenciario uruguayo trabaja de manera coordinada con ministerios y otros organismos, cuenta con institucionalidad postpenitenciaria y cuenta con un modelo de tratamiento (del Centro Nacional de Rehabilitación) que puede ser replicable a otras iniciativas. Ahora bien, desarrollan una diversidad de acciones, pero no alcanzan a constituirse en programas. Existen debilidades en la producción de datos, no existe registro de monitoreo y no se hace sistematización. De particular relevancia, atendiendo a la alta tasa de encarcelamiento en el país, es la delimitación institucional de la responsabilidad en materia de rehabilitación y reinserción, así como la ampliación de la misma, en tanto el Patronato de Liberados pareciera estar a cargo de más funciones de las que el recurso humano y material permite.

BARBADOS

En Barbados rige el sistema jurídico anglosajón y en el año 2000 se aprobó la Ley de Reforma Penal (Penal Reform Act), principal norma que regula el proceso para dictar sentencias. El procedimiento penal es acusatorio, excepto las investigaciones preliminares y el procedimiento médico forense que son mayoritariamente inquisitoriales. Aún cuando los jueces disponen de penas alternativas, no existen salidas alternativas al procedimiento penal ni libertad condicional. La Ley de Reforma Penal fortalece la rehabilitación dentro de la prisión, a través de un plan de cumplimiento de condena que incluye los programas apropiados a las necesidades criminogénicas de cada recluso.¹⁷⁸

Institucionalmente, el Servicio de Prisiones es la institución a cargo del sistema penitenciario, el cual depende del Ministerio del Interior. Este Servicio alberga una sola prisión.

Entre los elementos más destacables de este sistema se encuentran la existencia de recursos informáticos avanzados. Estos recursos se basan en el Sistema de Gestión de Ofensores (Offenders Management System). Si bien este Sistema se instalará en forma plena en los próximos meses, ya se cuenta con un equipo de profesionales capacitados para realizar su monitoreo.

Otro elemento importante lo constituye su sistema de evaluaciones, el que se lleva a cabo tanto por entidades externas como internas al sistema. Así, las autoridades del Servicio de Prisiones son evaluadas por el Superintendente de Prisiones, de acuerdo a los requisitos regulados para la evaluación del servicio público. Estas autoridades son responsables de alcanzar los objetivos establecidos en la planificación anual y de ejecutar otros proyectos establecidos por el Superintendente de Prisiones. Adicionalmente, la cárcel es auditada por el Departamento de Auditoría del Gobierno,

¹⁷⁸ Ramsay, K. (1), op. cit., p. 13 y ss.

emitiendo un informe anual que es presentado al Parlamento y un informe mensual dirigido al Ministerio del interior. Vinculado a este tema, corresponde destacar la existencia de mediciones de reincidencia delictiva.

Una de las debilidades del sistema penitenciario de Barbados en relación a la reintegración social es que el Servicio de Prisiones no cuenta con un organismo específico para cumplir labores de asistencia post penitenciaria.

Barbados presenta una serie de fortalezas en materia de oferta programática en rehabilitación y reinserción. Por una parte, al tener sólo una cárcel con mil internos, puede decirse que es un número manejable de reclusos condenados. Cuentan además con un sistema organizado en programas orientados a dar respuesta a necesidades criminógenas, con indicadores e instrumentos. Cuentan también con un sistema de manejo de casos y seguimiento de información digital para medir reincidencia, hacer monitoreo, etc. Sin embargo, un problema importante es el escaso recurso humano para programas específicos, que para algunos es un profesional que cumple múltiples funciones. Es por ello que la cobertura de las actividades como trabajo o educación es baja. Barbados ha logrado organizar su oferta programática para cumplir con un diseño adecuado, pero la implementación, la evaluación y el seguimiento se ven fuertemente limitados por la escasez de personal y la inexistencia de instancias post penitenciarias.

JAMAICA

En Jamaica se aplica el sistema jurídico anglosajón de naturaleza acusatoria. La Ley de Justicia Penal (Reforma) de 2002 dispone un catálogo diversificado de sanciones que permiten desviar (*diversion*) al infractor de una pena de cárcel, dependiendo del delito cometido. La administración penitenciaria corresponde al Departamento de Servicios Correccionales, cuyo marco jurídico está integrado por la Ley de Correccionales, la Ley sobre Cuidado y Protección de Niños, la Ley de Libertad Condicional y la Ley de Justicia Penal (Reforma).

Si bien con la información disponible, no es posible hacer un análisis sobre el funcionamiento del sistema penitenciario de Jamaica, especialmente en relación a la reintegración social, se pueden mencionar algunos aspectos institucionales destacables, como el referido a que el Departamento de Servicios Correccionales (Department of Correctional Services) congregue en una misma institución al servicio carcelario, las prisiones juveniles y la unidad de libertad asistida. Otro elemento valorado es la existencia de mediciones de reincidencia. En oposición a lo indicado, resulta problemático que el Departamento Servicios Correccionales no disponga de un organismo específico para cumplir labores de asistencia post penitenciaria.

Bajo esa misma línea, a partir de la información disponible, sería poco riguroso establecer un diagnóstico de la situación programática del sistema carcelario. Si bien se constata una fuerte influencia del sistema canadiense y británico en la implementación de evaluación de población penal, no existe información que permita saber si las evaluaciones son adecuadas. Los programas desarrollados en las cárceles jamaicanas no son necesariamente exclusivos para población penal, varios de ellos son programas de tipo social que se han adaptado a la cárcel.

COSTA RICA

Desde 1993, junto con la implementación en el sistema penitenciario de un Plan de Desarrollo Institucional, se comenzó a cambiar la cultura institucional y el concepto rehabilitador, esfuerzo retomado en 2007 con la promulgación del Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario. Por otra parte, en 1996 se reformó el Código Procesal Penal instalando el procedimiento acusatorio. No obstante, en los últimos años se modificó el Código Penal aumentando de 25 a 50 años la duración de las penas privativas de libertad¹⁷⁹, se rebajó la edad de imputabilidad penal de 18 a 16 años, se tipificaron nuevos delitos criminalizando “conductas de bagatela” y se ha impulsado un proyecto de ley para restringir el otorgamiento de la libertad condicional, todo lo cual ha sido calificado como “contrarreforma”¹⁸⁰. No existe ley de ejecución penal, salvo en el sistema penal juvenil. Aunque existen jueces de ejecución de la pena y Defensoría de los Habitantes, el control de la ejecución penal es mayoritariamente administrativo.

En el plano institucional, la institución a cargo de la administración del sistema penitenciario es la Dirección General de Adaptación Social, dependiente del Ministerio de Justicia. Actualmente se está instalando un sistema informático en todas las unidades penales que permitirá hacer seguimiento de la labor desarrollada por el área técnica de cada unidad. Un aspecto problemático es la inexistencia de una instancia a cargo de la asistencia post-penitenciaria. Ello se sustenta en una decisión política y administrativa que aspira a que los servicios que garantizan el bienestar de las comunidades más vulnerables estén disponibles para aquéllos que son privados de libertad.

La oferta programática es variada y hay muchos programas especializados, pero no se reportó información específica respecto de sus lineamientos técnicos, métodos de evaluación y seguimiento. No se registran datos sobre reincidencia, monitoreo y evaluación, pues se entiende que la reincidencia es estigmatizante, por una parte, y porque se asume que ese tipo de información sólo debe registrarla una instancia post-penitenciaria, la cual no existe en el país.

179 Ley 7.389 de 1994 que modificó el Art. 51 del Código Penal. Citada en Rodríguez, V. (2), op. cit., p. 19.

180 Proyecto de Ley 17.490. Ídem, p. 20.

CHILE

En Chile rige el sistema procesal penal acusatorio, a partir de la reforma que entró en vigencia en el año 2005 y que actualmente se encuentra consolidada, en lo normativo y en lo operativo, con fuerte impacto en el sector penitenciario, entre otras cosas porque ha permitido disminuir drásticamente la duración de los juicios y ha aumentado la capacidad de dictar condenas con respeto del debido proceso, lo cual ha reducido drásticamente la proporción de personas privadas de libertad en forma preventiva. Sin embargo, se encuentra pendiente una reforma penitenciaria que modernice la legislación e incremente el control jurisdiccional de la ejecución penal. En penas alternativas se acaba de dictar la Ley 20.603, que amplía el catálogo de sanciones aplicables e introduce la posibilidad de control telemático de algunas de éstas¹⁸¹.

En materia institucional, Chile es uno de los pocos países que posee información desagregada en materia de reinserción y rehabilitación, como se observa en los ámbitos de presupuesto y recursos humanos. También se pudo observar registros de Información basados en tecnología que facilita el monitoreo de la gestión penitenciaria y el control interno de las personas privadas de libertad. Sin embargo, si bien cuenta con sistemas de evaluación interna y la realizada por organismos externos a la institución penitenciaria, aún constituye un desafío implementar mediciones de reincidencia en forma regular y para toda la población penal.

En materia programática, se trabaja en las áreas relevantes para la rehabilitación y reinserción, sin embargo, la cobertura y el recurso humano asignado a éstas es bajo si se analiza a la luz del alto número de personas privadas de libertad en el país. Existen programas, como el del Ministerio del Interior, que cuentan con un marco teórico y metodológico de base, lo que es una práctica saludable y potencialmente replicable en el sistema carcelario. El sistema de registro de información de usuarios, así como de acciones y resultados cuenta con los fundamentos para ser mejorado. Un desafío relevante para Chile es el desarrollo de programas para mujeres, pues es el país con más alto porcentaje de población femenina reclusa de los analizados.

REPÚBLICA DOMINICANA

El año 2004 entró en vigencia un nuevo Código Procesal Penal, cuya base es la aplicación en el nivel local “del Código Procesal Penal Modelo para Iberoamérica, con lo que se abandonó el modelo inquisitivo reformado o mixto, del viejo Código de Procedimiento Criminal, de inspiración francesa, y se adoptó un modelo acusatorio”¹⁸². La reforma ha alcanzado al sistema penitenciario y al año 2012 éste se encuentra en un estado de “transición”, entre el “viejo” y el “nuevo” modelo penitenciario, entre otros motivos porque la población penitenciaria que se encuentra reclusa

181 La Ley 20.603 fue publicada en el Diario Oficial de la República de Chile el 27 de junio de 2012.

182 Rojas, R. (1), op. cit., p. 8.

en recintos del nuevo modelo alcanza, aproximadamente, a 22% del total ¹⁸³. La Ley 224-1984 sobre Régimen Penitenciario señala que el “objetivo” de la Dirección General de Prisiones es obtener la readaptación de los reclusos y eliminar o reducir su peligrosidad, atendiendo a sus necesidades morales y materiales.

En el plano institucional destaca la identificación del gasto realizado en reinserción dentro del presupuesto del nuevo modelo penitenciario, destinando el 23% de éste al proceso de rehabilitación y reinserción. En cuanto a recursos humanos, cuenta con profesionales y agentes penitenciarios dedicados exclusivamente al tratamiento y rehabilitación, parte de los cuales recibe formación en la Escuela Nacional Penitenciaria en ramas que inciden en el proceso de rehabilitación y reinserción de los internos. Sumado a ello, destaca la existencia de evaluaciones del cumplimiento de objetivos de estos programas, las que se llevan a cabo bianualmente.

No obstante, la coexistencia de dos modelos de tratamiento carcelario hace difícil entender la panorámica programática, particularmente porque al parecer son sistemas bastante distintos. Existen elementos interesantes en el sistema carcelario y que favorecen las labores de rehabilitación y reinserción, por ejemplo, la asignación de profesionales a labores de reinserción, la existencia de fases para el ingreso, evaluación y plan de tratamiento, principalmente. Sin embargo, el principal desafío en materia programática es diseñar e implementar adecuadamente programas de tratamiento para toda la población condenada a penas privativas de libertad.

PANAMÁ

Panamá se encuentra implementando una reforma procesal penal con vigencia gradual, en base al nuevo Código Penal de 2007 y al Código Procesal Penal de 2008. En la mayor parte del país aún existe un sistema procesal penal mixto (inquisitivo-acusatorio), proyectándose que en 2014 el procedimiento penal acusatorio se instale en todo el país ¹⁸⁴. Asimismo, desde el 2003 la legislación dictada con el propósito de reorganizar el sistema penitenciario también ha constituido una reforma, favoreciendo la profesionalización del servicio y el tratamiento penitenciario integral orientado a la rehabilitación, en consonancia con el mandato constitucional sobre la materia. De esta forma, las fortalezas del sistema penitenciario están en el marco jurídico y en la Academia Penitenciaria, en tanto que las debilidades radican en la falta de personal idóneo, inadecuada infraestructura y escasez de recursos.

En cuanto al registro de información, Panamá cuenta con una base de datos centralizada y actualmente trabajan en la implementación de una nueva base de datos de

¹⁸³ Ídem, p. 2. Complementado por Información preparada por el Nuevo Sistema Penitenciario de República Dominicana para la Reunión del Comité Regional de Gestión Penitenciaria. Noviembre 2012. Documento electrónico sin fecha.

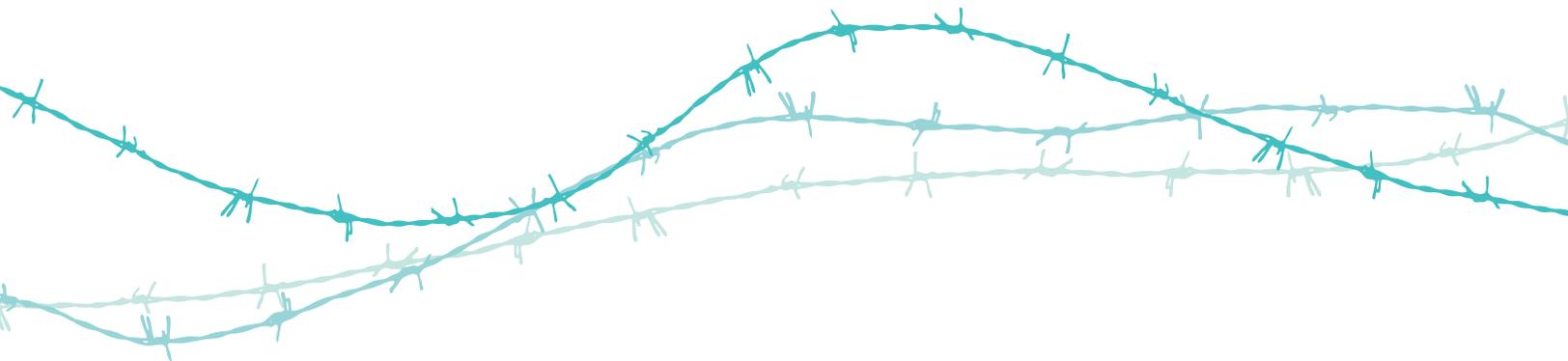
¹⁸⁴ Stanzola, M. (1), op. cit., p. 4.

mayor alcance. En el ámbito post penitenciario, a pesar de que la Dirección General de Centros Penales, órgano a cargo de la administración del sistema penitenciario, termina su responsabilidad con el cumplimiento total de la pena, el Departamento de Tratamiento y Rehabilitación se ha hecho cargo del seguimiento de la población interna beneficiada con medidas de excarcelamiento (entendiendo por éstas los permisos de salida por trabajo, por estudios o por situaciones especiales, y las libertades condicionales).

Si bien en Panamá no se reconoce la existencia de un modelo de intervención, así como tampoco existen mediciones de reincidencia, ni evaluaciones de los programas que desarrollan, sí hay una serie de elementos que permiten afirmar que el sistema carcelario panameño tiene una orientación hacia la rehabilitación y reinserción de sus internos. Por ejemplo, la reglamentación del trabajo penitenciario, el desarrollo de actividades educacionales y de formación, así como los proyectos piloto apoyados por ILANUD. El sistema panameño cuenta con recursos humanos y logísticos que favorecerían una reorganización que facilite la evaluación de sus acciones.

D R A F T

CAPÍTULO II:
REVISIÓN DE LAS
BUENAS PRÁCTICAS
EN EL DESARROLLO,
LA IMPLEMENTACIÓN
Y LA EVALUACIÓN
DE PROGRAMAS DE
REHABILITACIÓN Y
REINTEGRACIÓN SOCIAL
DE INFRACTORES DE LA
LEY



INTRODUCCIÓN

Los programas de intervención dentro de cárceles pueden reducir la reincidencia delictiva entre un 20 y 40%, siempre que adhieran a criterios de efectividad ¹⁸⁵ El objetivo del presente capítulo es identificar aquellos elementos presentes en las mejores prácticas para el diseño, implementación y evaluación de programas de rehabilitación y reinserción, y que se constituyen en elementos fundamentales para aumentar la efectividad de las acciones llevadas adelante por los sistemas correccionales. La identificación de criterios de efectividad se transforma en un insumo esencial para la propuesta de una metodología para el monitoreo y la evaluación de programas de reintegración social orientados a la disminución de la reincidencia delictual.

Para ello, el presente capítulo comienza con una descripción del método utilizado en la revisión de buenas prácticas. Luego, se hace una breve reseña histórica de las distintas definiciones y usos que se han dado al término reinserción, y cómo el problema de la reinserción se sitúa actualmente en un punto de confluencia entre los intereses del sistema de justicia criminal y los de seguridad pública, planteando importantes desafíos políticos y técnicos a los sistemas correccionales.

Posteriormente, se revisan ciertos conceptos esenciales para el capítulo: buenas prácticas, reinserción, rehabilitación, programas para infractores de ley, diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de programas, reincidencia y prácticas basadas en evidencia. Estas definiciones de conceptos básicos se tornan fundamentales si se quiere evitar la ambigüedad en los términos, propia del ámbito de rehabilitación y reinserción.

A continuación, se abordan las actividades en cárceles, las cuales, a la luz del derecho internacional y los avances de la criminología, debieran orientarse a ser productivas y efectivas en la disminución de probabilidades de reincidencia cuando los internos retornen a sociedad. Se concluye, a partir de la revisión de literatura teórica y práctica especializada, que la planificación permite que las acciones se constituyan en programas, y que la adherencia a determinados principios en el diseño y evaluación de programas aumenta su efectividad. Asimismo, se presenta la revisión de buenas prácticas en rehabilitación y reinserción de infractores en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, las que analizadas a la luz de los principios de efectividad en el desarrollo de actividades en cárceles permite concluir que: 1) un programa efectivo en rehabilitación y reinserción suele estar inserto en una política penitenciaria; 2) tiene una postura teórica y metodológica frente al delito y sus causas; 3) cuenta con un adecuado diagnóstico de necesidades de su población; 4) cuenta con un sistema de priorización de necesidades de atención; 5) se enfoca en necesidades criminógenas;

185 Serin, R. *Evidence-based Practice: Principles for enhancing Correctional Results in Prison*. United States Department of Justice: National Institute of Corrections, 2005.

6) considera las motivaciones y particularidades de su población; 7) realiza una adecuada selección y capacitación de los equipos de trabajo; 8) desarrolla un sistema de monitoreo y evaluación; 9) proyecta la continuidad de sus acciones más allá de la cárcel; y 10) consideran las especificidades culturales criminológicas de cada país.

Finalmente, el documento aborda los pasos y principios básicos para el monitoreo y evaluación de programas de rehabilitación y reinserción de infractores, aspectos imprescindibles si se desea que un programa se constituya en una buena práctica capaz de ser replicable y sostenible en el tiempo.

D R A F T

MÉTODO

Originalmente, se planteó la revisión de buenas prácticas en materia de reinserción y rehabilitación de infractores de ley en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra. La elección de estos países se justifica en función de la cantidad y calidad de la información disponible. Sin embargo, en la medida que avanzó esta revisión bibliográfica, y a la luz de los informes nacionales desarrollados, la metodología ha sufrido algunas modificaciones que se orientan a mejorar la potencial aplicabilidad de las recomendaciones derivadas de las buenas prácticas internacionales. De esta forma, sin perjuicio de mantener la revisión de buenas prácticas en estos tres países, la búsqueda de información se ha orientado, por una parte, a buenas prácticas en rehabilitación y reinserción que cuenten con evaluaciones claras y con metodología disponible, a estrategias de intervención individual y grupal evaluadas, y a instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación que hayan comprobado su eficacia como tales. Es decir, ha primado la calidad de la información disponible por sobre la exclusividad de determinados países.

A estos fines, se han revisado meta-análisis, bibliografía especializada, bases de datos académicas como ASSIA y artículos en revistas especializadas, entre otros. El foco de esta revisión ha sido infractores de ley adultos condenados a privación de libertad.

Uno de los primeros hallazgos relevantes para fines de esta consultoría es que se ha avanzado de la idea del *qué funciona*, o sea, la búsqueda de evidencia de aquellos modelos estandarizados efectivos en materia carcelaria y aquellas intervenciones que funcionan para ciertos infractores bajo determinadas circunstancias. Este nivel de especificidad de alguna manera se contrapone con la amplitud y vaguedad de los conceptos de reinserción y rehabilitación de infractores de ley, que siguen siendo nociones de baja claridad conceptual y escasa rigurosidad metodológica.

En este contexto, el primer paso ha sido definir los conceptos básicos a utilizar en el presente estudio, para lo cual es necesario hacer un breve recuento histórico.

El término reinserción ha experimentado un fuerte resurgimiento en las últimas décadas, el cual parece estar estrechamente relacionado con cambios en las políticas de justicia criminal y el sostenido aumento de la población penal a nivel internacional, con la consecuente salida de numerosos internos de la cárcel a la sociedad. Es frecuente escuchar la palabra reinserción en discursos políticos, de allí que autores como afirman que “la reinserción se ha convertido en la palabra de moda dentro de la reforma penitenciaria”¹⁸⁶. Sin embargo, existe poca claridad conceptual y metodológica respecto del concepto de reinserción, el cual “es claramente un concepto más amplio y complejo que la simple ausencia de conducta criminal”.

Las primeras nociones de reinserción pueden encontrarse en documentos de fines del siglo XVIII, época en que la cárcel se transformó en una institución de castigo y sanción penal. Surgen en ese período preocupaciones sobre qué hacer con estas personas provenientes de los estratos más desprotegidos de la sociedad, ya fuere por razones humanitarias, o bien, debido al temor ante el riesgo que representaban frente al orden social ¹⁸⁷.

Ya en el siglo XX, el escepticismo frente a la posibilidad de reformar a los infractores de la ley se transforma en la postura dominante. En la década de 1970, Robert Martinson –luego de revisar el impacto rehabilitador de programas disponibles a nivel internacional- llegó a afirmar que muy pocas intervenciones tienen algún efecto en la posterior conducta criminal, dando paso a lo que se conoce como la era del ‘nada funciona’. En la década de 1980, la opción carcelaria pareció ser una respuesta efectiva al problema de la criminalidad, dando origen a la denominada era de ‘la Cárcel Funciona’ ¹⁸⁸. Como consecuencia de esta tendencia, desde inicios de la década de 1990 las cárceles han visto incrementar su población, con el consecuente resultado de hacinamiento, deficientes condiciones de vida al interior de los penales, relaciones interpersonales teñidas de violencia, bajo nivel de acceso a programas carcelarios, dificultades para beneficiarse de salidas anticipadas, entre otras numerosas consecuencias de esta tendencia. Al entrar a una cárcel, la persona debe adaptarse a las reglas del encarcelamiento, las que validan la actividad delictiva y son radicalmente distintas a las reglas sociales convencionales que, se supone, la persona debe incorporar a fin de no reincidir¹⁸⁹. Esto es lo que se ha llamado ‘desventaja acumulativa’, es decir, las consecuencias de la delincuencia fortalecen las causas que dieron su origen y fomentan la continuidad de ésta, aumentando así las posibilidades de reincidencia¹⁹⁰.

186 Austin, J. “Prisoner Reentry: Current Trends, Practices, and Issues”, *Crime and Delinquency*, Vol. 47, Nº 3 (2001): 314.

187 Hedderman, C. “Rediscovering Resettlement: Theory, Policy and Research” A. Hucklesby and I. Hagley-Dickinson (Eds.) *Prisoner Resettlement. Policy and Practice*, Cullompton, Willan Publishing (2007): 9-25.

188 Ibidem.

189 Farrall, S. y Calverley, A. *Understanding Desistance from Crime*. Maidenhead, Open University Press: 2006.

190 LeBel, T., Burnett, R., Maruna, S., y Bushway, S. “The “Chicken and Egg” of Subjective and Social Factors in Desistance from Crime”. *European Journal of Criminology* 5.2 (2008): 131-159.

De esta forma, las posibilidades reales de los reclusos y las reclusas de reintegrarse a la sociedad manteniéndose alejados de la actividad delictiva, no está garantizada bajo ningún punto de vista por el sólo hecho de haber cumplido una condena privativa de libertad. Por el contrario, existe evidencia que señala que el encarcelamiento, incluso por periodos cortos, genera un impacto poderoso en las relaciones familiares, sociales y en las posibilidades futuras de empleo, al mismo tiempo que genera consecuencias a nivel subjetivo difíciles de evaluar¹⁹¹. Investigaciones sugieren que la reincidencia después del encarcelamiento es la norma más que la excepción, en definitiva, la relación entre encarcelamiento y reincidencia es estrecha¹⁹².

El problema de la reinserción se sitúa en un punto de confluencia entre los intereses del sistema de justicia criminal y los de la seguridad pública. Es decir, la reinserción de infractores de ley, además de técnica, es finalmente una decisión política compleja en tiempos en que la supuesta demanda pública por mayor dureza en las penas y la necesidad efectiva de reinsertar productivamente al alto número de personas que salen de la cárcel para volver a su comunidad pone en jaque la posición punitiva y el enfoque reintegrativo¹⁹³. A partir de esto, se entiende que en las últimas décadas los esfuerzos se hayan abocado a encontrar qué tipo de intervenciones son efectivas en materia de reinserción¹⁹⁴ y de qué forma puede evaluarse el impacto que tengan estas intervenciones tanto sobre la reincidencia delictiva como sobre la reintegración del recluso o reclusa a la sociedad.

191 Farrall, S. y Calverley, A. op. cit.

192 Gendreau, P., Little, T. y Goggin, C. "A Meta-Analysis of the Predictors of Adult Offender Recidivism: What Works!". *Criminology* 4.4 (1996): 575 - 607.

193 Petersilia, J. *When Prisoners come Home: Parole and Prisoners Reentry*, Oxford, Oxford University Press: 2003.

194 Visher, C. "Effective Reentry Programs". *Criminology and Public Policy*, 5.2 (2006).

Como fue mencionado en la sección anterior, uno de los problemas centrales en la sistematización de programas de rehabilitación y reinserción es la falta de rigurosidad conceptual en la definición de los conceptos básicos. Para fines del presente documento, en este apartado se definen los conceptos que serán más frecuentemente utilizados:

1. Buenas prácticas

Se entenderá por buena práctica “una experiencia sistematizada y documentada que tiene como fundamento la aplicación de métodos de excelencia y/o innovadores que agreguen calidad adicional al desempeño del programa”¹⁹⁵.

2. Reinserción

En la literatura especializada en inglés, el término reinserción y otros como *after-care*, *throughcare*, *reentry* o *resettlement* se usan para describir un amplio rango de acciones desarrolladas con infractores de ley, aunque estudiosos de la materia señalan que en la práctica éstas pueden traducirse en actividades que entran en conflicto las unas con las otras¹⁹⁶. En Latinoamérica se aprecia una situación similar, pues términos como *resocialización*, *reintegración*, *rehabilitación* y *reinserción* se usan intercambiamente o como sinónimos. Esta poca claridad conceptual conduce, a su vez, a escasa rigurosidad metodológica al momento de definir qué tipo de prácticas pueden o no considerarse reintegradoras. Es por ello que para fines de este estudio se ha optado por una definición simple, que no limite o condicione la información entregada por los países. Se entenderá por reinserción todas las acciones tendientes a mejorar las condiciones con las que los y las reclusos(as) enfrentarán la libertad, disminuyendo el riesgo de reincidencia.

3. Rehabilitación

Es común encontrar que los términos reinserción y rehabilitación se utilizan de forma indiferenciada, aunque apuntan a significados distintos y tienen implicancias distintas también. Al hablar de rehabilitación se está apelando a la tradición médica, pensando en un sujeto que padece una condición problemática –tal como una enfermedad- y al cual se le debe restablecer su estado de salud o normalidad anterior¹⁹⁷. Cuando se aplica al contexto criminal, se sugiere que el término sea utilizado sólo para situaciones como la de consumo abusivo de sustancias, por ejemplo. De modo contrario, un uso amplio e indiferenciado alude finalmente a la idea positi-

195 SIPAL (s/f) Buenas Prácticas de Gestión Pública, Sistema de Información América Latina y el Caribe, disponible en <http://www.sipalonline.org/glosario.html#B>

196 Bazemore, G. y Erbe, C. “Reintegration and Restorative Justice: Towards a Theory and Practice of Informal Social Control and Support” en S. Maruna, y R. Immarigeon, (Eds.) *After Crime and Punishment: Pathways to Offender Registration*, Cullompton: Willan Publishing, 2004.

197 Crow, I. *The Treatment and Rehabilitation of Offenders*. London: Sage Publications, 2001.

vista del criminal como sinónimo de enfermo social sobre el cual se debe intervenir para tornar normal¹⁹⁸.

4. Programas para infractores de ley

Es común que se usen los términos actividades y programas para calificar acciones dentro de cárcel. Los elementos centrales que diferencia a los programas de las acciones son la planificación orientada a un propósito, la adhesión a un marco conceptual y la potencial replicabilidad. Tomando la definición de Hough se entenderá por programa para infractores de ley: una serie planificada de intervenciones, en un tiempo específico y delimitado, que puede demostrar un cambio positivo en las actitudes, creencias, comportamiento o circunstancias sociales de los infractores a la ley¹⁹⁹. Usualmente se caracteriza por una secuencia de actividades, diseñadas para alcanzar objetivos claramente definidos basados en un modelo teórico identificable o en evidencia empírica. Además, puede ser replicado con otro grupo de infractores y alcanzar resultados similares.

5. Diseño de programas

El diseño, corresponde a la fase inicial del programa, al momento en que se planifican las acciones, se establecen los objetivos (qué se quiere lograr y con quiénes), los métodos (cómo lograr los objetivos), los tiempos, los recursos humanos y los materiales necesarios. En la fase de diseño se debe adoptar una postura teórica, así como establecer los mecanismos de monitoreo y evaluación con los que contará el programa.

6. Implementación de programas

La implementación corresponde a la fase del programa en que los fundamentos teóricos y metodológicos se ponen en acción concreta en una realidad determinada. Involucra recursos humanos, económicos, logísticos, técnicos, metodológicos, orientados a entregar el o los servicios que permitan lograr los objetivos del programa.

7. Monitoreo de programas

Por monitoreo se entenderá en este estudio, el seguimiento de proyectos y programas de rehabilitación y reinserción mientras están en desarrollo. El propósito del monitoreo de un programa es registrar el progreso de los participantes en el logro de los objetivos inherentes al propósito de la intervención.

198 Villagra, C. *Hacia una Política Postpenitenciaria en Chile*. Santiago: Ril Editores, 2008.

199 Hough, M. *Evidence Based Practice: A Guide to Effective Practice*. England: HM Chief Inspector of Probation, 1998, pg. 10.

8. Evaluación de programas

Hedderman señala que las evaluaciones son de gran utilidad para mejorar la efectividad de los programas, en tanto identifican qué está funcionando adecuadamente, qué está funcionando de manera insatisfactoria y qué necesidades no se están cubriendo²⁰⁰. Las evaluaciones pueden ser de tipo cualitativo, cuantitativo, o mixto. El uso de indicadores cuantitativos identifica si un programa está siendo efectivo y en qué medida lo está siendo. Por su parte, los indicadores cualitativos son adecuados cuando se desea explorar las razones por las un servicio está logrando, o no, el impacto deseado.

9. Reincidencia

La reincidencia es uno de los indicadores más utilizados para la medición de resultados en programas con infractores de la ley. No existe una definición universalmente utilizada, y ésta puede referirse a: una nueva detención, una nueva condena o un nuevo encarcelamiento. La definición dependerá del sistema al que se haga referencia. La idea que subyace a las definiciones, es la reiteración de una conducta delictiva, la que puede devenir en una detención, condena o encarcelamiento.

10. Prácticas basadas en evidencia

Es el nombre que se le da al “cuerpo de investigación y conocimiento clínico replicable que describe las evaluaciones, programas y estrategias de supervisión que llevan a buenos resultados en reintegración de infractores. Los principios de estas prácticas no sólo cumplen las expectativas de calidad, efectividad y eficiencia, también reflejan justicia, seguridad pública y rendición de cuentas. El logro de estos objetivos depende del trabajo mancomunado de todo el personal carcelario (guardias, personal especializado en rehabilitación)”²⁰¹.

200 Hedderman, C. “Evidencing Impact with Numbers”. *Women’s BreakOut Seminar*, London, United Kingdom, November 29th 2011.

201 Serin, R., op. cit., chapter vii.

DE LAS ACCIONES A LAS INTERVENCIONES EFICACES

Una serie de tratados internacionales²⁰² señala que las cárceles deben hacer todo lo posible por evitar el deterioro de reclusos y reclusas, ofreciendo oportunidades de cambio y desarrollo²⁰³. Actualmente, en el ámbito de investigación y práctica correccional está fuera de cuestionamiento el hecho que las cárceles no son sólo espacios de custodia, sino que también deben preparar a los internos para un regreso seguro a la sociedad²⁰⁴.

La mayoría de las cárceles ofrecen algún tipo de actividad para los internos, las que varían dependiendo de los recursos humanos, económicos y administrativos de cada establecimiento. Es posible diferenciar las actividades que corresponden al ejercicio de los derechos de los reclusos, como por ejemplo aquellas actividades relacionadas al acceso a la atención sanitaria, el deporte y las visitas, de aquellas actividades consideradas beneficiosas más allá de los derechos básicos de los reclusos, y que resultan en beneficios para el bienestar, desarrollo personal y reducción de riesgo de reincidencia de los internos e internas²⁰⁵. Es decir, no sólo es necesario ofrecer actividades dentro de la cárcel, sino que un desafío para las administraciones penitenciarias es entregar un mínimo de horas para actividades significativas (*'purposeful activities'*) que representen trabajo constructivo con los reclusos y reclusas²⁰⁶.

En Inglaterra, por ejemplo, el *HM Inspectorate of Prisons* señala que “las actividades constructivas son parte de lo que hoy se entiende como ‘cárceles saludables’, e incluyen trabajo, educación, reinserción (lo que cubre planificación del cumplimiento de sentencia, programas de conducta delictiva, trabajo para abordar los problemas con drogas, auto-lesiones, etc., así como también visitas y salidas temporales), y otras (promoción de la salud, religión, trabajo voluntario)”²⁰⁷.

Se tiene así, por una parte, las actividades constructivas dentro de la cárcel, pero en el contexto penal contemporáneo, dado el aumento de las poblaciones penalizadas, la complejidad y heterogeneidad de las mismas y la preocupación por la seguridad pública, los sistemas de justicia son desafiados a desarrollar actividades dentro de las cárceles que no sólo sean constructivas sino también eficaces en el logro de objetivos de justicia criminal. Y el objetivo por excelencia es la disminución de la reincidencia delictiva, como sea que ésta sea medida, básicamente se busca que esa persona se abstenga de cometer nuevos delitos.

202 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 10 (3); Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos; entre otros.

203 Coyle, A. *La Administración Penitenciaria en el Contexto de los Derechos Humanos*, Londres: Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, 2002.

204 Serin, R., op. cit.

205 Bennet, J. “Activities in Prison” en I. Jewkesy y J. Bennet (Eds.) *Dictionary of Prisons and Punishment*, Cullompton: Willan Publishing, 2008.

206 Hollin, C. R., & Palmer, E. J., eds. *Offending behaviour programmes: Development, application and controversies*. Chichester: John Wiley & Sons, 2006.

207 Bennet, J., op. cit., p. 4.

Esto es lo que se conoce como prácticas efectivas, que son aquéllas que producen los resultados esperados²⁰⁸. Hay una línea de investigación en materia de efectividad en las prácticas con infractores de la ley, de la cual se ha derivado la evidencia que hoy regula parte importante de las prácticas correccionales en países como Estados Unidos, Canadá e Inglaterra. En este documento se revisan las conclusiones centrales derivadas de dicha evidencia, sin embargo, es necesario hacer algunas aclaraciones con respecto a este punto. Primero, toda la evidencia en materia de prácticas eficaces en rehabilitación y reinserción de infractores de la ley se ha compilado a partir de estudios en los países mencionados, por lo que es esperable que no todo lo que ha demostrado efectividad en dichos contextos tenga los mismos resultados en el contexto latinoamericano y caribeño. Segundo, la evaluación de efectividad está condicionada por los tiempos en que puede desarrollarse y por los marcos teóricos adoptados en la misma, entre otros factores que hacen que la evidencia disponible no de cuenta necesariamente de la variedad de prácticas de rehabilitación y reinserción efectivas en la disminución de reincidencia.

Teniendo dichas consideraciones en mente, dar respuesta a la pregunta sobre las prácticas efectivas en rehabilitación y reinserción de infractores requiere saber qué y cómo intervenir, es decir, establecer los objetivos y métodos de intervención, elementos centrales del diseño e implementación de programas.

Para ello, a continuación se presentan conclusiones de buenas prácticas, revisiones sistemáticas, meta-análisis y literatura especializada, información que se irá intercalando con ejemplos concretos de programas y evaluaciones en Estados Unidos, Canadá e Inglaterra. La cantidad de información obtenida y revisada excede enormemente las necesidades del presente estudio, es por ello que se hará referencia a los aspectos esenciales, para así contar con un documento fundamentado pero al mismo tiempo útil.

208 Hough, M. *Evidence Based Practice: A Guide to Effective Practice*. England: HM Chief Inspector of Probation, 1998.

LA PLANIFICACIÓN:

ELEMENTO PRIMORDIAL Y TRANSVERSAL AL DISEÑO, LA IMPLEMENTACIÓN Y LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EFECTIVOS EN REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN DE INFRACTORES DE LA LEY

La planificación es un elemento de gestión primordial para el diseño de programas efectivos en rehabilitación y reinserción. El diseño de un programa busca dar respuestas a determinadas necesidades y/o problemas que una organización ha definido como prioritarios. Al identificar uno o más problemas como prioritarios, la planificación comienza al momento en que dicha organización se pregunta: ¿qué áreas debo intervenir para dar respuesta a una necesidad y/o solución a un problema?, ¿quiénes son los más afectados por dicha necesidad o problema?, es decir, ¿en quiénes debo enfocar la intervención?, ¿existe un modelo (teórico-práctico) que sea eficiente para responder a dicha necesidad y/o problema?, ¿con qué recursos (humanos, presupuestarios, materiales y logísticos) debo contar para ejecutar esta intervención, y cómo puedo organizarlos de la manera más efectiva y eficiente posible?

Una vez que se tiene cierta claridad sobre las respuestas a dichas preguntas, que suelen ser de interés institucional, se procede a incorporar los elementos técnicos que permitirán el paso de una actividad o serie de actividades a un programa.

En este sentido, claramente es la planificación de las acciones de un modo determinado, en un tiempo especificado y orientadas al logro de ciertos objetivos, lo que da a las acciones el carácter de programa. Como lo define Hough, un programa es “una serie planificada de intervenciones en un tiempo específico y delimitado, que puede demostrar un cambio positivo en las actitudes, creencias, comportamiento o circunstancias sociales. Usualmente se caracteriza por una secuencia de actividades, diseñadas para alcanzar objetivos claramente definidos basados en un modelo teórico identificable o en evidencia empírica. Puede ser replicado con otro grupo de infractores y alcanzar resultados similares”²⁰⁹.

Uno de los problemas más frecuentes en el diseño de programas es que no se incorporan mecanismos que permitan saber, mientras se ejecuta, si el programa está en la ruta correcta para alcanzar los objetivos que se han establecido. Frecuentemente,

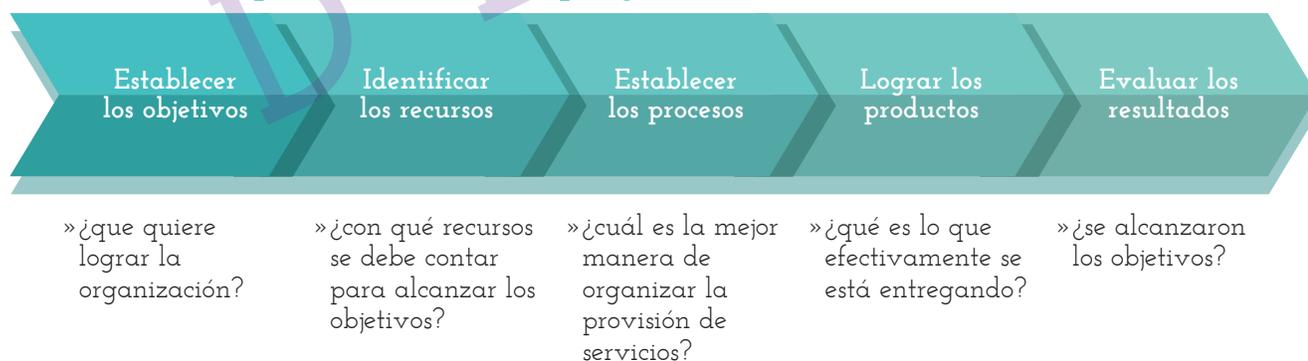
209 Hough M., op. cit., p.10

las instituciones no evalúan sus programas, pensando erróneamente que las evaluaciones sólo pueden hacerlas entidades externas, especialistas en metodología, o que son costosas, o que una evaluación de programa es únicamente una evaluación de impacto²¹⁰. Un proceso de evaluación permite identificar qué está funcionando adecuadamente, qué está funcionando de manera insatisfactoria y qué necesidades no se están cubriendo. Pueden ser de tipo cualitativo, cuantitativo, o mixto; pueden medir efectividad, o explorar las razones por las un servicio está logrando, o no, el impacto deseado ²¹¹.

Los programas efectivos incorporan desde la fase de diseño aquellos mecanismos con los que se hará el seguimiento o monitoreo, es decir, cómo se hará el registro del progreso de los participantes en el logro de los objetivos inherentes al propósito de la intervención. Así como también los mecanismos de evaluación, es decir, cómo se medirá si el programa tuvo el efecto planificado y si los cambios en los participantes son atribuibles al programa o no.

Como se representa en la siguiente figura, la planificación está presente en toda fase del programa y ayuda a dar respuesta a las preguntas que una organización se plantea:

Figura N° 1: Planificación del diseño, implementación y evaluación de programas



Fuente: elaboración propia en base al modelo de Hough²¹²

Los sistemas correccionales contemporáneos, como ha sido mencionado anteriormente, ya no sólo tienen la responsabilidad de custodiar a sus internos e internas. También tienen el mandato de desarrollar intervenciones que reduzcan las probabilidades de reincidencia y que, al menos indirectamente, favorezcan las probabili-

210 Entrevistas a expertos en materias penitenciarias, respecto de la aplicación práctica de metodologías de evaluación de programas, citado en Villagra, C., Martínez, Fdo. *Análisis de la situación 2011. Infraestructura y Condiciones Carcelarias*. Debates Penitenciarios, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile. N° 15 (2011): p.13-17.

211 Hedderman, C. (2011), op. cit.

212 Hough M., op. cit.,

dades de reinserción social de quienes salen de ellos. Si bien existen características comunes a la enorme mayoría de los sistemas carcelarios contemporáneos, como por ejemplo, la sobre-representación de personas de bajo nivel educacional formal, con problemas de consumo de alcohol o drogas y/o con historias de inestabilidad laboral, entre otras características, la priorización de los problemas asociados a reincidencia es siempre responsabilidad de cada institución²¹³. Esta priorización obedece a la magnitud de los efectos que los problemas identificados tienen sobre la misma, a la capacidad institucional de dar solución a éstos, a las características de su población penal y de criminalidad del país, entre otros factores. Es por ello que algunos sistemas correccionales priorizarán, por ejemplo, el tratamiento de drogas, mientras otros darán mayor énfasis a los programas para infractores jóvenes.

En definitiva, la priorización de problemas puede ser relativa a cada institución, sin embargo, existe consenso en que las prácticas efectivas en rehabilitación y reinserción buscan principalmente reducir las probabilidades de reincidencia. Y a través de la revisión comparada ha sido posible identificar los principios para el diseño e implementación de programas efectivos en rehabilitación y reinserción de infractores de la ley.

DRAFT

213 Petersilia, J., op. cit.

E IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS EFECTIVOS EN REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN DE INFRACTORES DE LA LEY

A partir de revisiones sistemáticas, meta-análisis y evaluaciones de buenas prácticas en programas de rehabilitación y reinserción de infractores de la ley, expertos en la materia, han identificado los elementos presentes en los programas que han demostrado efectividad en la reducción de reincidencia delictiva²¹⁴. Éstos se pueden resumir en los siguientes 10 principios:

1. Las prácticas efectivas en rehabilitación y reinserción buscan reducir las probabilidades de reincidencia, por ello es necesario conocer los factores que incrementan esta probabilidad, así como aquellos que la disminuyen.

Las principales conclusiones de los meta-análisis²¹⁵ señalan que la reincidencia criminal está asociada a dos tipos de factores: los estáticos y los dinámicos²¹⁶. Los factores estáticos son aquellos factores fijos, inmodificables, siendo la edad, sexo e historia delictiva los tres factores más estrechamente relacionados con reincidencia. Así, la edad es un factor relevante pues a menor edad, mayor probabilidad de reincidencia. En cuanto al sexo, los hombres cometen más delitos que las mujeres. La historia delictiva es un factor altamente informativo en la medida que a mayor cantidad de contactos con el sistema de justicia mayor probabilidad de reincidencia.

Por su parte, los factores dinámicos son características susceptibles de ser modificadas. En este grupo se encuentran el bajo nivel educacional, la inestabilidad laboral, la precariedad de las redes familiares o la existencia de redes familiares asociadas al delito, las asociaciones con pares delictivos, la aceptación del estilo de vida delictivo o las actitudes pro-criminales, enfermedades mentales, abuso de drogas y/o alcohol, habilidades limitadas para la resolución de conflictos, baja capacidad de autorregulación, impulsividad, mal manejo de la ira y distorsiones cognitivas, entre otros. Los factores dinámicos suelen conocerse bajo el nombre de necesidades criminógenas en la literatura especializada, por estas se entienden aquéllas necesidades de la población penal que

214 Delaney, P. y Weir, S. "An Assessment, Monitoring and Outcome Measurement System for Offender Rehabilitation and Reintegration Programmes: A Description of a Model at Work in the Cornmarket Project, Wexford" *Irish Probation Journal*, 8 (2011): 200 – 217.

215 Los meta-análisis son un método de análisis cuantitativo de los resultados de varios estudios sobre un mismo tema. Los meta-análisis utilizan técnicas estadísticas para revisar la información sobre numerosos estudios y sintetizan sus resultados en un solo informe. Citado en Gilbert, N. *Researching Social Life*, 3rd Edition. Londres: Sage, 2008, p. 509.

216 Ver por ejemplo Gendreau, P., Little, T. y Goggin, C., op. cit., p. 575 - 607.

están estrechamente relacionadas con la comisión de delitos y que pueden ser modificables mediante intervención.

2. Los programas efectivos realizan diagnósticos de su población penal para conocer los factores de riesgo de reincidencia predominante en ésta.

Por ejemplo, puede ser que en un determinado país gran parte de la población encarcelada presente adicción a las drogas, por lo que la política de tratamiento al interior de los penales debe considerar prioritaria la oferta de tratamiento para adicciones.

3. Las evaluaciones de las necesidades criminógenas de la población penal deben realizarse usando procedimientos validados.

En Latinoamérica existe un bajo nivel de desarrollo de instrumentos estandarizados para la evaluación de necesidades criminógenas y riesgo de reincidencia (como el OASys ²¹⁷ de Inglaterra, o el LSI-R ²¹⁸ de Canadá). Lo importante, en este caso, es que las administraciones penitenciarias incorporen un esquema de criterios compartidos para el diagnóstico de su población penal y determinen las prioridades de atención. Por ejemplo, tal vez un sistema carcelario pueda diseñar un formulario de entrevista que contenga datos demográficos y criminológicos y que pueda ser aplicado por cualquier integrante del personal de trato directo con los internos. A partir de esta entrevista se priorizará la atención de casos, por ejemplo: de mujeres con consumo de drogas, en segundo lugar de jóvenes con consumo de drogas y en tercer lugar de infractores persistentes en delitos violentos. Tanto los instrumentos como la priorización de atención es decisión de cada sistema carcelario. Lo importante aquí es velar porque la decisión sea fundamentada en las necesidades de atención de su población carcelaria y en la priorización de quienes tienen mayor probabilidad de reincidencia. Los manuales de uso de estos instrumentos suelen ser de gran utilidad en este punto en tanto resguardan la coherencia del sistema de diagnóstico.

4. La motivación de los participantes es un elemento imprescindible en el diseño e implementación de los programas efectivos.

Si bien la motivación puede estar presente desde el inicio de una intervención, ésta varía en el tiempo y también puede fomentarse, por lo que los equipos responsables de los programas deben estar constantemente monitoreando la motivación de sus participantes. Los programas exitosos no tienen carácter totalmente obligatorio, reconocen la

217 OASys es la sigla para el instrumento *Offender Assessment System*.

218 LSI-R es la sigla para el instrumento *Level of Service Inventory – Revised*.

experiencia y necesidades de los infractores, cuentan con un contacto continuo entre el recluso y un mismo profesional, el profesional es claro y asertivo, existe un contacto cara a cara y trabajo en grupos pequeños.

5. El diseño de programas debe considerar la capacidad de aprendizaje y respuesta de sus participantes.

Los intereses de los seres humanos son diversos, al igual que las habilidades de aprendizaje: hay quienes responden mejor al trabajo grupal, otros a intervenciones individuales, hay quienes por su historia educativa no se beneficiarán de talleres que requieran mucha lectura, otros cuya adicción les impedirá participar constructivamente de determinadas actividades, etc.

6. En lo relativo a la intervención, los programas exitosos presentan una postura teórica que fundamenta las acciones que llevan adelante.

En algunos países, los programas adhieren a un determinado marco teórico, como por ejemplo, al modelo cognitivo-conductual o al modelo de riesgo, necesidad y capacidad de respuesta. Probablemente en países cuyas políticas y programas penitenciarios están en desarrollos emergentes no sea necesario adherir estrictamente a una teoría, pero sí debiera existir una postura criminológica respecto de las razones por las que la gente comete delitos y en esa línea identificar cuáles serían las mejores formas de abordar los factores que llevan a que su población sea encarcelada. Esta fundamentación teórica orienta las acciones que debe ejecutar el personal penitenciario y les entrega consistencia.

7. Los programas exitosos son multimodales, abordan más de una necesidad criminógena y están enfocados en el desarrollo de habilidades y en aquellos factores modificables.

Siguiendo el principio de capacidad de respuesta, los programas exitosos desarrollan diversas modalidades –individuales, grupales, etc.– para obtener mejores resultados. Por su parte, los programas que abordan entre 4 a 6 factores dinámicos de riesgo de reincidencia pueden tener hasta un 30% más de eficacia en la reducción de reincidencia ²¹⁹. Los programas que no abordan factores de riesgo de reincidencia pueden tener resultados nulos en la materia. En la medida en que los programas se enfoquen en el desarrollo de habilidades transferibles al medio externo, que favorecerán la reinserción social, el éxito puede verse aumentado.

219 Gendreau, P., French, S., & Taylor, A. *What works (what doesn't) revised 2002: The principles of effective correctional treatment*. Unpublished manuscript, Canada: University of New Brunswick, St. John, 2002.

8. El recurso humano influencia en gran medida el éxito o fracaso de un programa.

Los programas exitosos cuentan con recursos humanos que creen en la posibilidad de cambio de los infractores, que ha sido inducido en la misión del programa, ha recibido capacitación en las habilidades deseables para el logro de los objetivos deseados y que recibe especialización constante.

9. Los programas efectivos se adhieren a las buenas prácticas en tanto buscan lograr sus objetivos con métodos de excelencia y replicables. Es por ello que cuentan con mecanismos de evaluación de sus prácticas.

El monitoreo y la evaluación durante y después del programa son cruciales, pues es de esta manera que se garantiza la consistencia y se mantiene la calidad proyectada al momento de diseñar el programa. El monitoreo no requiere demasiados recursos adicionales y suele requerir una reorganización de funciones y recursos para evaluar si lo que se está haciendo está logrando los objetivos planteados, con los recursos asignados para ello.

10. Se producen mejores resultados cuando se da continuidad al trabajo de los programas intra-muros con el desarrollo de programas en las comunidades a las que los reclusos regresan.

La supervisión y acompañamiento post-egreso son fundamentales para evitar la reincidencia y para que el proceso de tránsito hacia el medio libre sea más seguro, tanto para el ex recluso como para la comunidad²²⁰. Las cárceles que guardan estrecha relación con los servicios comunitarios, de manera que exista una continuidad en las intervenciones de los reclusos desde la cárcel a la comunidad, tienen mayor probabilidad de aumentar la seguridad pública y disminuir la reincidencia²²¹.

Estos principios generales para el diseño e implementación de programas de rehabilitación y inserción de infractores de la ley permiten delinear las respuestas a las cuatro primeras preguntas que un programa se debe hacer: 1) ¿qué intervenir?, 2) ¿con quiénes?, 3) ¿de qué forma?, y 4) ¿cómo implementar las buenas prácticas de manera eficaz para la reducción de la reincidencia?. La quinta pregunta, relativa a la evaluación de los resultados, será abordada hacia el final del presente capítulo, luego de haber revisado el diseño e implementación de programas en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra. Estas respuestas se esquematizan en el siguiente cuadro:

220 Correctional Service of Canada. *Evaluation Report: Correctional Service Canada's Correctional Programs*. Evaluation Branch, Performance Assurance Sector, 2009.

221 Serin, R., op. cit.

¿Qué intervenir?

Las intervenciones se deben enfocar en necesidades criminógenas, es decir, en aquellos factores directamente relacionados con el comportamiento delictivo de los sujetos participantes en los programas.

Las necesidades criminógenas dinámicas son susceptibles de ser modificadas, es decir, los estilos cognitivos y actitudes pro-delito, los déficits en manejo de las emociones y la ira, el consumo abusivo de alcohol y drogas, los estilos de vida y asociaciones que favorecen el delito y los déficits en empleabilidad y capacitación, pueden y deben ser objetivos de intervención. Los problemas de vivienda, finanzas y relacionales, también pueden ser abordados por las intervenciones dentro de cárcel.

Las intervenciones que apuntan a más de una necesidad criminógena tienden a ser más efectivas que las orientadas a aspectos específicos²²². Particularmente relevantes para la reinserción social son las intervenciones centradas en el desarrollo de habilidades laborales que les permitan conseguir y mantener puestos de trabajo luego de salir de la cárcel.

¿A quién intervenir?

Las intervenciones debieran priorizar infractores de mediano y alto riesgo de reincidencia., Particularmente, aquellos que presenten comportamientos delictivos prolíficos, ya que son ellos quienes producen mayores costos para las víctimas y la sociedad en general²²³. Involucrar a reclusos de bajo riesgo de reincidencia en programas de alta intensidad puede incluso aumentar el riesgo de reincidencia²²⁴.

Dado que la identificación del riesgo de reincidencia en los reclusos es central, es necesario conducir evaluaciones sistemáticas de las necesidades criminógenas y factores de riesgo en los infractores usando procedimientos validados. En este punto, se desaconseja utilizar instrumentos foráneos sin una adecuada validación previa.

El sexo es una variable relevante a la hora de diseñar intervenciones con infractores de la ley. En Inglaterra, por ejemplo, algunos estudios señalan que, en promedio, las mujeres delinquen menos frecuentemente que los hombres, se invo-

222 McGuire, J. *What Works: Reducing reoffending, Guidelines from research and practice*. Cullompton: Willey, 2002.

223 Ministry of Justice. *Reoffending of adults: results from the 2008 cohort*. England and Wales, Statistics Bulletin, 2010.

224 Latessa, E. *What Science Says About Designing Effective Prisoner Reentry Programs*. Wisconsin: Family Impact Seminars, 2006.

lucran más tardíamente en la actividad delictiva y suelen desvincularse de ésta a más temprana edad ²²⁵. En el mismo sentido, los factores de riesgo de mayor relevancia son distintos para mujeres y para hombres, lo que tiene implicancias directas en el diseño de programas de reducción de la reincidencia ²²⁶.

Por último, existen grupos de infractores que requieren intervención especializada debido a la naturaleza de los delitos cometidos, por ejemplo, los agresores sexuales o los agresores domésticos.

¿Cómo intervenir?

Las estrategias estructuradas, que cuentan con una adecuada fundamentación teórica que favorezca la multimodalidad y el trabajo orientado al desarrollo de habilidades, han demostrado mayor efectividad que las estrategias que no cuentan con estos elementos ²²⁷.

Se recomienda utilizar estrategias de intervención cuya efectividad haya sido probada. Si bien hay diversos modelos teóricos que se utilizan en cárceles, los programas inspirados en el modelo cognitivo-conductual y en el modelo de riesgo, necesidad y capacidad de respuesta han podido ser evaluados en función de su efectividad en la reducción de reincidencia. Estos programas basan su trabajo en una orientación práctica y centrada en el presente, utilizando técnicas como el modelamiento y el refuerzo de conductas pro-sociales, con la finalidad de modificar, desarrollar y fortalecer aspectos criminógenos relevantes, tales como el manejo de la ira, las habilidades de pensamiento o la empatía²²⁸. Ambos modelos se desarrollarán con mayor profundidad más adelante en el presente documento. En concordancia con la priorización de intervención en infractores de mediano a alto riesgo, los programas debieran proveer intervenciones cuya intensidad y duración sean adecuadas al riesgo de reincidencia de los reclusos.

Así también, las intervenciones deben considerar la motivación, capacidad de aprendizaje y capacidad de respuesta de los participantes, y adecuar las estrategias a éstos, de manera que los participantes obtengan el máximo beneficio de las intervenciones.

²²⁵ Ver por ejemplo a Graham, J. and Bowling, B. *Young People and Crime, Research Study 145*. Home Office: Research and Statistics Department, 1995.

Flood-Page, C., Campbell, S., Harrington, V., and Miller, J. *Youth Crime: Findings from the 1998/1999 Youth Lifestyles Survey, Research, Development & Statistics*. Home Office: UK, 2000.

²²⁶ Hedderman, C. "The 'Criminogenic' Needs of Women Offenders". en G. McIvor (Ed.), *Women who offend*. London: Jessica Kingsley (2004): 227-244.

²²⁷ McGuire, J., op. cit.

²²⁸ Latessa, E., op. cit.

Partridge, señala que las intervenciones efectivas reconocen la experiencia y necesidades de los infractores, cuentan con un contacto continuo entre el recluso y un mismo profesional, el profesional es claro y asertivo, existe un contacto cara a cara y trabajo en grupos pequeños ²²⁹.

¿Cómo implementar adecuadamente?

El principio de integridad es, por excelencia, el principio de implementación de programas, que consiste en llevar a la práctica el programa buscando replicar el diseño original de la manera más fiel posible. Un programa implementado de manera deficiente puede incluso generar perjuicio en los participantes²³⁰.

Sin embargo, previo al principio de integridad es fundamental contar con espacios físicos que cumplan con condiciones mínimas, además de contar con segmentación dentro de la cárcel. Esta última es una práctica habitual que busca aumentar la seguridad dentro de las cárceles, estableciendo separaciones por edad, sexo, reincidencia, entre otros. La segmentación de acuerdo a criterios criminológicos es condición relevante pero insuficiente para el desarrollo de intervenciones efectivas. Diversos autores sugieren que la motivación y capacidad de respuesta son factores fundamentales para la selección de reclusos a programas de intervención²³¹.

Los equipos humanos son un recurso crucial, al punto que de la calidad de éstos puede depender el éxito o el fracaso de un programa ²³². Los equipos más efectivos son aquéllos que creen en la posibilidad de cambio de los reclusos, y que cuentan con habilidades fundamentales como el trato justo pero firme, empatía y buena comunicación. Se obtendrían resultados más eficaces cuando el personal encargado de ejecutar la intervención logra establecer un adecuado ambiente de cooperación con los participantes, proporcionando seguridad y apoyo y fomentando el desarrollo de un proceso de cambio ²³³. En un estudio desarrollado por Partridge, los participantes de programas exitosos identificaron ciertas características en los profesionales cruciales para su motivación: la apertura, la flexibilidad e interés y el apoyo ²³⁴. Se debe considerar la selección y capacitación de los profesionales a cargo de ejecutar el programa como una característica crítica para su éxito ²³⁵. De tal forma, es recomendable proporcionar capacitación continua y

229 McNeill, F. "What Works and What Just's?". *European Journal of Probation* 1.1 (2009): 21-40.

230 Latessa, E., op. cit.

231 Ver por ejemplo: Serin, R., op. cit. y McNeill, F., op. cit. p. 21-40.

232 Serin R., op. cit.,

233 Kemshall, H. "The role of risk, needs and strengths assessment in improving the supervision of offenders", en F. McNeil, P. Raynor & C. Trotter, eds., *Offender supervision: New directions in theory, research and practice*. New York, NY: Willan Publishing (2010), p. 155-170.

234 McNeill, F., op. cit.,

235 Serin R., op. cit.,

supervisión clínica externa a los equipos de trabajo.

El monitoreo de la calidad de los programas es particularmente importante en la implementación. Los problemas en este punto son uno de los factores que más afectan el éxito de los programas.

Por último, se deberían coordinar el trabajo de los programas intra-muros con los desarrollados en las comunidades luego del egreso. En este sentido, la supervisión y acompañamiento post-egreso son fundamentales para evitar la reincidencia y para que el proceso de tránsito hacia el medio libre sea más seguro, tanto para el ex recluso como para la comunidad ²³⁶.

236 Correctional Service of Canada. *Evaluation Report: Correctional Service Canada's Correctional Programs*. Evaluation Branch, Performance Assurance Sector, 2009.

Modelos de intervención con infractores de la ley

La evidencia disponible en materia de modelos de intervención es limitada. No todas las intervenciones son susceptibles de ser evaluadas y eso dependerá de que las características del modelo teórico se ajusten a las posibilidades metodológicas de un sistema de evaluación.

El modelo cognitivo-conductual es por excelencia aquel que ha sido evaluado con mayor facilidad ya que las características de sus fundamentos teórico-conceptuales lo facilitan. Apunta a factores cognitivos cuya modificación puede ser evaluada, y en materia de infractores de la ley, este modelo aborda factores que han demostrado estar particularmente relacionados con la conducta delictiva y su reiteración, como es el caso de los pensamientos y actitudes que justifican la conducta delictiva. Este modelo ha sido ampliamente utilizado y evaluado en Inglaterra, Estados Unidos y Canadá. A continuación se revisarán sus principales fundamentos y aplicaciones en los países mencionados.

Modelo Cognitivo - Conductual

Diversos meta-análisis sugieren que el modelo cognitivo-conductual es efectivo en la reducción de reincidencia, bajo determinadas condiciones. En términos teóricos, la terapia cognitiva conductual con infractores de la ley señala que el 'pensamiento

delictivo' es un factor clave en la conducta delictiva ²³⁷, por lo que su objetivo es la modificación del pensamiento delictivo hacia uno de tipo pro-social, mediante el aprendizaje de "habilidades cognitivas que permitan a los infractores reaccionar más adecuadamente ante situaciones que desencadenan la conducta delictiva"²³⁸.

Dentro del esquema de los principios cognitivo conductuales, y fundamentado en la teoría general de la personalidad y la teoría del aprendizaje cognitivo social de la conducta delictiva, el **Modelo de Riesgo, Necesidad y Capacidad de Respuesta** es uno de los modelos de evaluación y tratamiento de infractores más ampliamente utilizado en la actualidad. Fue desarrollado en la década de 1980 por Andrews y Bonta en Canadá, y formalizado en la década de 1990.

Su nombre corresponde a los tres principios que lo fundamentan:

- i. **El principio de riesgo**, se define como articulación del nivel de servicio con el riesgo de reincidencia de un infractor.

Responde a la pregunta sobre a quién se dirigen las intervenciones y se sustenta en la idea que dada la existencia de factores que permiten predecir confiablemente la conducta criminal, el tratamiento debe focalizarse en infractores de alto riesgo de reincidencia. Este principio plantea que la reincidencia delictiva puede reducirse si el nivel de tratamiento que se entrega es proporcional al riesgo de reincidencia de determinada persona. Por lo tanto, a mayor riesgo de reincidencia, mayor intensidad de intervención y tratamiento.

- ii. **El principio de necesidad** se define como evaluación de las necesidades criminógenas y transformación de éstas en objetivos del tratamiento.

Este principio describe qué se hace y destaca la importancia de las necesidades criminógenas en el diseño y entrega de tratamiento. Al focalizar el tratamiento en las necesidades criminógenas, aquellos factores de riesgo dinámicos directamente relacionados con la conducta delictiva se transforman en objetivos para la intervención.

Esto es relevante porque los infractores de la ley suelen tener una serie de necesidades, pero no todas son criminógenas (relacionadas directamente con el delito y su reiteración), y no pocas veces se realizan intervenciones orientadas a necesidades cuya mejoría o satisfacción no guarda relación con la conducta delictiva. Las necesidades criminógenas se agrupan en los ocho factores de riesgo centrales para la predic-

237 Lipsey, M., Landenberger, N., Wilson, S. *Effects of Cognitive-behavioral Programs for Criminal Offenders*. The Campbell Collaboration, 2007.

238 Tong, L. S. Joy & Farrington, David P. "How effective is the Reasoning and Rehabilitation programme in reducing reoffending? A meta-analysis of evaluations in four countries". *Psychology, Crime & Law*, Vol. 12.1 (January 2006):.p. 3-/24.

ción de reincidencia, de los cuales, los siete primeros son dinámicos: 1) Patrones de personalidad antisocial, 2) Actitudes pro-criminales, 3) Existencia de soportes sociales del delito, 4) Relaciones familiares y maritales, 5) Bajo rendimiento y nivel de satisfacción en el colegio y/o trabajo, 6) Actividades recreativas pro-sociales, 7) Abuso de sustancias, 8) Factores de riesgo estáticos.

iii. **El principio de capacidad de respuesta** se define como maximización de la habilidad de un infractor de aprender de su proceso de reinserción, mediante la oferta de tratamiento cognitivo conductual, y ajustando la intervención a su estilo de aprendizaje, motivación, habilidades y fortalezas.

El principio describe la forma en que el tratamiento debe ser entregado, es decir, el cómo. La capacidad de respuesta puede ser general o específica:

a) General: se parte de la base que el método cognitivo conductual presenta buenos resultados en modificación de la conducta, independiente del tipo de infractor. Este principio plantea que las intervenciones de aprendizaje social son la manera más efectiva de enseñar nuevas formas de conducta. Las estrategias efectivas en materia de aprendizaje cognitivo social operan siguiendo dos principios: 1) el principio de relación, que propone establecer una alianza de trabajo cálida, respetuosa y colaborativa con el cliente, y 2) el principio de estructura, que propone influenciar la dirección del cambio hacia lo pro-social, a través del modelaje social apropiado, reforzamiento, resolución de problemas, etc.

b) Específica: es un aspecto más detallado de la intervención, que considera fortalezas, estilos de aprendizaje, personalidad, motivación, y características biosociales del individuo. Establece que las intervenciones deben considerar los factores sociales, biológicos, de personalidad y las fortalezas del sujeto. La esencia de este principio es que el tratamiento puede potenciarse en la medida en que preste atención a los factores personales que faciliten el cambio.

Tabla N° 19: Factores de riesgo de reincidencia, indicadores y objetivos de intervención del Modelo de Riesgo, Necesidad y Capacidad de Respuesta

Factores de riesgo y necesidad de mayor capacidad predictiva	Indicadores	Objetivos de intervención
Patrones de personalidad antisocial	Impulsividad, búsqueda de aventuras y placer, agresividad constante e irritabilidad.	Construcción de habilidades de autocontrol, enseñar manejo de la ira.
Actitudes pro-criminales	Racionalizaciones frente al delito, actitudes negativas ante la ley	Contra-racionalizar mediante actitudes pro-sociales; construcción de identidad pro-social
Soportes sociales del delito	Amigos delictivos, aislamiento de personas pro-sociales	Reemplazo de relaciones con amigos y conocidos pro-criminales por unas de tipo pro-social
Relaciones familiares y maritales	Modos parentales inapropiados de supervisión y disciplina, relaciones familiares débiles y pobres	Enseñar habilidades parentales, enfatizar la importancia del cuidado y cariño
Colegio / Trabajo	Bajo rendimiento, bajos niveles de satisfacción	Enfatizar habilidades de trabajo / estudio, enriquecer las relaciones interpersonales dentro del contexto de trabajo y/o colegio
Actividades recreativas pro-sociales	Falta de involucramiento en actividades recreacionales y de ocio, de tipo pro-social	Fomentar la participación en actividades recreacionales pro-sociales, enseñar hobbies y deportes pro-sociales
Abuso de sustancias	Uso abusivo de alcohol y drogas	Reducir el abuso de sustancias, promover alternativas a dicha conducta

Fuente: Andrews y Bonta, J. *The Psychology of Criminal Conduct*. Cincinnati: Anderson Publishing, 1998.

De acuerdo a sus autores, la incorporación de estos principios al diseño, implementación y evaluación de riesgo y tratamiento de infractores ha probado buenos resultados en la disminución de la reincidencia. Así, en comparación con programas generales, los programas que se enfocan en necesidades criminógenas promedian un 19% de diferencia en la reducción de la reincidencia. Si se examina la variable relacionada con la capacidad de respuesta, los programas muestran diferencias de 23% en reducción de la reincidencia. En esta misma línea, en la medida que se incorporen los tres principios, los resultados muestran significativas diferencias²³⁹. Junto a lo anterior, los autores identifican dos principios que si bien han sido menos estandarizados, han demostrado ser cruciales para el éxito de los programas de in-

239 Bonta, J. y Andrews, D.A., *Risk-Need-Responsivity Model for Offender Assessment and Rehabilitation*. Public Safety Canada, 2007. p. 11, disponible en http://www.ps-sp.gc.ca/res/cor/rep/risk_need_200706-eng.aspx.

tervención dentro de este modelo: la discrecionalidad profesional y la integralidad del programa.

Si bien este modelo ha fundamentado el desarrollo de diagnósticos, intervenciones y evaluaciones en numerosos sistemas correccionales, no ha estado exento de críticas²⁴⁰. El modelo presenta varias limitaciones para el trabajo con infractores jóvenes, siendo particularmente controversial en el caso de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley. El modelo reduce y simplifica la complejidad de la conducta delictiva al limitar los factores susceptibles de intervención; que al hablar de 'presencia' de factores de riesgo en las personas omite el dinamismo inherente a la 'relación' de los distintos factores en la vida de una misma persona; que al centrarse únicamente en los factores criminogénos, omite factores positivos, protectores, promotores del cambio y los efectos del sistema de justicia criminal. Finalmente, se plantea que el principal problema del modelo es que existe escasa evidencia que las intervenciones basadas únicamente en riesgo reduzcan el delito de forma más eficaz que aquellas que involucran otros factores²⁴¹. Por su parte, el Modelo de Riesgo, Necesidad y Capacidad de respuesta omite factores como la motivación individual y otros factores individuales que son relevantes para el cambio pro-social, al centrarse fundamentalmente en la seguridad pública. Además, su focalización en las necesidades criminógenas estrecha la comprensión de la persona y su conducta delictiva, así como limita el campo de acción de los profesionales que trabajan con infractores de la ley y carece de una comprensión profunda de la relación existente entre riesgo y necesidad²⁴².

En definitiva, lo que se desea destacar en esta breve revisión de los aportes y limitaciones del Modelo de Riesgo, Necesidad y Capacidad de Respuesta, es que es un modelo que entrega importantes aportes en los aspectos administrativos referidos al manejo de casos, su diagnóstico, intervención y evaluación desde lo científico. Pese a ello, es un modelo que, a la luz de los hallazgos contemporáneos en materia de conducta delictiva, debe complementarse con la evidencia del campo de la desistencia delictiva para así lograr una comprensión más profunda de la complejidad de la conducta infractora y con ello, desarrollar intervenciones y estimaciones de mayor integralidad y calidad sobre la futura conducta delictiva.

240 Case, S. *Understanding Youth Offending: Risk Factor Research, Policy and Practice*. Cullompton: Willan Publishing, 2009.

241 Case, S., op. cit.,

242 Ward, R. y Maruna, S. *Rehabilitation: Beyond the Risk Paradigm*. Londres: Routledge, 2007.

EN OTROS PAÍSES

En esta sección se revisarán las buenas prácticas en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, muchas de ellas fundamentadas en la aplicación de los principios cognitivo conductuales y del modelo de riesgo, necesidad y capacidad de respuesta. Los modelos reales que se usan en cárceles se insertan dentro de políticas de tratamiento de infractores que suponen que la rehabilitación y reinserción de los reclusos es un objetivo sobre el cual debe trabajarse desde el inicio del cumplimiento de la condena.

Canadá

*Aspectos generales*²⁴³

El Servicio Correccional de Canadá (CSC en adelante, según sus siglas en inglés), fundamenta su política de tratamiento carcelario a partir de la constatación de los beneficios que una adecuada reinserción de ex reclusos a su comunidad trae a la seguridad pública. Afirman que “la evidencia indica que la mejor manera de garantizar la seguridad pública a largo plazo, es a través del retorno gradual, seguro y estructurado de infractores a la comunidad, bajo las condiciones necesarias y supervisión”²⁴⁴.

El tiempo de reclusión es visto como una oportunidad de cambio para infractores motivados. Es por ello que desarrollan planes de intervención individualizados, diseñados para abordar directamente los factores relacionados con la reincidencia. Los planes de intervención comienzan a desarrollarse desde el periodo inicial de encarcelamiento, bajo la consigna: “la rehabilitación comienza el día uno”, lo que se acompaña de “una custodia y supervisión segura y humana, de quienes han cometido delitos”²⁴⁵. Estos planes son diseñados en conjunto por reclusos y profesionales, quienes determinan cuáles son las necesidades que este plan debiera abordar. Del éxito en el cumplimiento de los objetivos del plan dependerá si el recluso obtiene, o no, beneficios como la libertad condicional.

Dentro del régimen carcelario, todos los reclusos deben participar de una actividad productiva durante seis horas diarias y hacer uso provechoso del tiempo de ocio. Este esquema tiene como fin promover la auto-disciplina y la adquisición de habilidades que colaboren con el desarrollo de su vida luego del paso por la cárcel.

Un aspecto relevante para el CSC es el involucramiento de la cárcel con la comunidad. Éste se traduce en una diversidad de aportes que las cárceles federales entregan a la comunidad, por ejemplo, algunos recintos cultivan vegetales que donan a instituciones de caridad, otros fabrican muebles para instituciones sociales, etc.

²⁴³ La sección antecedentes generales ha sido extraída de Villagra, C. *Hacia una Política Postpenitenciaria en Chile*, Santiago: Ril Editores, 2008.

²⁴⁴ Correctional Service of Canada: “Our Organization”, disponible en <http://www.csc-scc.gc.ca/text/organi-eng.shtml>

²⁴⁵ *Ibidem*.

El Servicio Correccional de Canadá -orientado por la evidencia en la materia- señala que quienes permanecen en la cárcel hasta el último día de su cumplimiento de condena son más vulnerables a reincidir en comparación con quienes obtuvieron beneficios de salidas graduales. Por ello, se considera esencial la progresividad en el cumplimiento de la condena, así como la supervisión y acompañamiento post-egreso una vez que la persona se encuentra en la comunidad, con el objetivo de hacer del tránsito de la cárcel al medio libre un proceso seguro tanto para el ex-recluso como para la sociedad en su conjunto.

*Programas evaluados*²⁴⁶

El “Programa Razonamiento y Rehabilitación” (Reasoning and Rehabilitation Programme, RyR en sus siglas en inglés) fue desarrollado en Canadá por Ross y Fabiano en 1985, quienes buscaban identificar estrategias de intervención efectivas en la reducción de la conducta delictiva que fuesen fundamentadas en estudios empíricos²⁴⁷.

El programa es un modelo cognitivo para la rehabilitación de infractores y prevención del delito, cuyo principal fundamento es que las cogniciones juegan un rol central en la conducta delictiva. En el caso de los infractores, éstos carecen de ciertas habilidades cognitivas, no debido a problemas neurológicos o de inteligencia, sino porque no las han aprendido a lo largo de su vida, ya sea por problemas sociales, métodos de crianza inapropiados, etc. Por ello, este programa plantea que la adquisición de habilidades de auto-control, razonamiento crítico, resolución de problemas interpersonales, empatía, perspectiva social, así como valores y metacogniciones “habilita a los infractores a estar mejor motivados a enfrentar presiones personales, situacionales, económicas e interpersonales que los orientan a la conducta ilegal”²⁴⁸.

El objetivo del programa es multimodal y consiste en “enseñar a los infractores cómo pensar, no qué pensar”²⁴⁹. Consiste en 36 sesiones de dos horas, para un grupo de entre 6 a 12 participantes. Idealmente son cuatro sesiones a la semana, lo que dependerá de las características de cada institución. Las clases se dan en pequeños grupos de discusión y cuestionamiento socrático. Se desarrollan actividades que incluyen juegos de roles, ejercicios de pensamiento, de aprendizaje, dilemas y acertijos. El programa RyR tiene nueve componentes: resolución de problemas, habilidades sociales, habilidades de negociación, manejo de emociones, pensamiento creativo, fortalecimiento de valores, razonamiento crítico, revisiones y ejercicios cognitivos.

246 Esta sección ha sido redactada en base al informe final “Estudio de evaluación de proceso y resultados del programa de reinserción social de personas condenadas por infracción a la ley penal”, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile y Fundación Paz Ciudadana.

247 Tong, L. S. Joy & Farrington, David P., op. cit., p. 3-/24

248 R. R. Ross, & R. D. Ross, eds., “Programme development through research” *Thinking straight: The reasoning and rehabilitation programme for delinquency prevention and offender rehabilitation*. Ottawa: AIR Training and Publications, 1995: p. 33

249 Robinson, D., & Porporino, F. J. “Programming in cognitive skills: The reasoning and rehabilitation programme”. en C. R. Hollin, ed., *Handbook of offender assessment and treatment*. Chichester: Wiley, 2001. p. 180. En Tong, L. S. Joy & Farrington, David P., Op. Cit., p. 5.

Tong y Farrington²⁵⁰ realizaron una revisión sistemática que utilizó técnicas de meta-análisis en el que se incluyeron 16 estudios de evaluación del programa RyR, las cuales involucran 26 análisis comparativos independientes entre grupos de tratamiento y de control. Su principal resultado es que el programa lograba reducir de manera significativa las tasas de reincidencia delictiva de sus participantes, con diferencias de 14% entre los resultados de grupos de tratamiento y grupos de control. La efectividad del programa fue también demostrada en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, tanto en contextos institucionales como en la comunidad, con infractores de bajos y altos niveles de riesgo de reincidencia.

Un segundo programa que ha demostrado un impacto en las tasas de reincidencia luego del egreso carcelario es el Prison Industry Enhancement Program, desarrollado por el CSC. El programa se enfoca en la obtención de empleo, así como en la satisfacción de las necesidades financieras de los infractores, tanto en el periodo de encarcelamiento, como al momento de ser liberados, a través del desarrollo de planes de ahorro. En términos de resultados, la comparación de las tasas de reincidencia, durante el año posterior al egreso, de un grupo de participantes del programa con grupos de control cuidadosamente seleccionadas según comparabilidad, encontró que el programa tiene un impacto significativo de entre 5% y 10% sobre las tasas de arrestos, condenas y encarcelamientos. Adicionalmente, los participantes presentaron mejores resultados en encontrar empleo luego de su egreso, en comparación con los reclusos de los grupos de control.

El Programa de Control de Comportamiento Agresivo, un programa institucional centrado en el desarrollo de habilidades, también ha demostrado tener buenos resultados en relación a la disminución de la reincidencia delictiva. En una evaluación de resultados desarrollada por el CSC en el año 2009²⁵¹, se concluyó que los participantes de sexo masculino y no aborígenes presentaron menos probabilidades de re-encarcelamiento (43%; $p < 0,05$) que su respectivo grupo de comparación, disminuyendo casi a la mitad las probabilidades de ser reingresado debido a delitos violentos (53%; $p < 0,10$).

En forma similar, este estudio también reportó resultados positivos respecto de los participantes varones no aborígenes en el Programa de Prevención de Violencia, quienes presentaron menores probabilidades de reincidencia (29%; $p < 0,01$), y de ser reingresados debido a delitos violentos (52%; $p < 0,01$) que su grupo de comparación. Adicionalmente, reportaron cambios significativos ($p < 0,05$) y coincidentes con los objetivos del programa en cuanto a sus actitudes y creencias luego de la

250 Tong, L. S. Joy & Farrington, David P., op. cit.

251 Esta investigación, utilizó una muestra de 48.601 internos que ingresaron a alguna prisión federal canadiense entre los años 1997 y 2007, a partir de la cual se crearon diversos grupos de tratamiento (con participación en programas) y de control (sin participación en programas), con la finalidad de realizar comparaciones respecto de indicadores de desempeño realizando análisis multivariados que permitieron controlar el efecto de variables como edad, riesgo de reincidencia, nivel motivacional, etc.

intervención, a saber, impulsividad, agresividad y reacción frente a la provocación. El programa constituye una intervención intensiva, enfocada en infractores con alto riesgo de reincidencia en delitos violentos. Se desarrolla en el contexto intracarcelario, en 94 sesiones grupales de dos horas y 4 sesiones individuales de consejería, con el objetivo central de desarrollar habilidades de auto-control y resolución de problemas interpersonales, buscando reducir el riesgo de futuros comportamientos delictivos de carácter violento ²⁵².

Uno de los principales desafíos en materia de diseño de programas penitenciarios es el referido a la población infractora con déficits educacionales, de aprendizaje y trastornos mentales, así como personas condenadas a sentencias cortas y reclusos que requieren mayor nivel de seguridad²⁵³.

Estados Unidos

*Aspectos generales*²⁵⁴

Estados Unidos debe enfrentar un alto número de personas saliendo de la cárcel cada día, lo que genera un enorme costo económico y social. Este alto costo en seguridad pública ha facilitado la emergencia de diversas iniciativas en búsqueda de soluciones al problema de encarcelamiento y retorno a la comunidad de cientos de miles de personas anualmente, iniciativas que van desde las de tipo represivo a las orientadas a la reinserción. La magnitud del problema ha hecho que la búsqueda de efectividad y eficacia sea un objetivo principal en las prácticas correccionales.

Qué Funciona, Qué No Funciona, Qué Resulta Prometedor

En 1998 reportaron los resultados de una evaluación encargada por el Congreso de Estados Unidos sobre los programas financiados por el Departamento de Justicia, los que fueron clasificados en tres categorías: los que funcionaban, los que no y los que mostraban elementos promisorios²⁵⁵. Revisaron más de 500 evaluaciones de programas de prevención del delito que contaban con estándares científicos mínimos, llegando a las siguientes conclusiones en materia de rehabilitación y reinserción de infractores:

252 Correctional Service of Canada. *Evaluation Report: Correctional Service Canada's Correctional Programs*. Evaluation Branch, Performance Assurance Sector, 2009.

253 *Ibidem*.

254 La sección antecedentes generales ha sido redactada en base a Villagra, C. *Hacia una Política Postpenitenciaria en Chile*, Santiago: Ril Editores, 2008.

255 Travis, J. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. National Institute of Justice, Department of Justice of the United States, 1998.

A) Programas que no funcionan. Por una parte, se identificaron los programas que no funcionan y que fueron definidos como “programas sobre los cuales existe certeza razonable, a partir de la evidencia disponible, que no logran prevenir el delito o reducir los factores de riesgo de reincidencia, evaluados a través de la misma metodología científica utilizada para evaluar los programas clasificados como aquéllos que sí funcionan”²⁵⁶. Hacia fines de 1996, los programas que no funcionaban en materia de rehabilitación y reinserción de acuerdo a este estudio, eran:

1) *Correctional boot camps, que utilizan entrenamiento militar básico.*

Este tipo de programas no ha demostrado reducción de reincidencia posterior al egreso en comparación con infractores de similares características que cumplieron condenas en libertad vigilada (*probation*) y libertad condicional (*parole*), tanto en el caso de adultos como en el caso de jóvenes infractores.

2) *Programas tipo Scared straight.*

Este tipo de programas lleva a infractores menores de edad a visitar cárceles de máxima seguridad de adultos, buscando lograr un efecto disuasivo en los jóvenes al mostrarles las severas condiciones de cumplimiento de la condena. La evaluación sugiere que estos programas no sólo son ineficaces en la reducción de nuevos delitos, sino que pueden llevar a leves aumentos en la criminalidad²⁵⁷.

3) *Detención domiciliaria con dispositivo de monitoreo electrónico en casos de infractores que presentan bajo riesgo de reincidencia.*

Este tipo de control no ha demostrado eficacia en la reducción de comisión de nuevos delitos al compararlo con infractores de similares características que cumplieron condena en la comunidad sin dispositivos de monitoreo electrónicos.

4) *Supervisión intensiva en libertad vigilada (probation) y libertad condicional (parole).*

Estos programas de supervisión intensiva no han demostrado reducción de reincidencia en infractores al compararlos con quienes cumplieron condena en programas con niveles normales de supervisión en la comunidad, aunque es un resultado que ha mostrado excepciones en algunas jurisdicciones.

256 Sherman, L., Gottfredson, D., McKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., y Bushway, S., op cit., p.6

257 Sherman, L., Gottfredson, D., McKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., y Bushway, S., op cit.,

5) Programas de rehabilitación que utilizan consejería vaga y poco estructurada.

Los programas de rehabilitación que no se enfocan específicamente en los factores de riesgo del infractor no han demostrado reducir reincidencia²⁵⁸.

B) Programas que funcionan. Por otra parte, este estudio identificó aquellos programas que sí funcionaban, los que fueron definidos como “aquellos sobre los que podemos tener certeza razonable que previenen el delito o disminuyen los factores de riesgo delictivo, en los contextos sociales en los que han sido evaluados y cuyos resultados pueden ser generalizables en similares escenarios en otros lugares y momentos”²⁵⁹. Estos fueron:

1) Entrenamiento laboral para ex reclusos.

Este tipo de programas mostró reducción de reincidencia, particularmente en el caso de hombres adultos que ya no estaban en supervisión del sistema de justicia.

2) Programas de rehabilitación.

Tanto para jóvenes como para adultos, siempre que utilicen un enfoque adecuado a su nivel de riesgo de reincidencia.

3) Tratamiento de drogas en la cárcel.

Los tratamientos desarrollados en la modalidad de comunidades terapéuticas reduce la comisión de nuevos delitos una vez que los participantes salen de la cárcel.

Finalmente, el estudio identificó prácticas promisorias en materia de rehabilitación y reinserción de infractores de la ley, definidos como “programas para los cuales el nivel de certeza a partir de la evidencia disponible es mínima para respaldar conclusiones generalizables, pero para los cuales hay cierta base empírica para predecir que una mayor investigación podría dar soporte a dichas conclusiones”²⁶⁰. Estos fueron:

1) Programas educacionales vocacionales para adultos, desarrollados dentro de cárceles.

Este tipo de programas ha demostrado reducción de reincidencia luego del egreso carcelario, aunque no se detalla específicamente qué tipo de entrenamiento de entre un rango variado lograba este tipo de resultados.

258 Según el meta-análisis de Lipsey et al., 1992 citado en Sherman, L., Gottfredson, D., McKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., y Bushway, S., op cit.,

259 Sherman, L., Gottfredson, D., McKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., y Bushway, S., op cit., p.6

260 Ídem, p.6

2) Tratamiento de drogas en cárcel, seguido por chequeo de orina en la comunidad.

Este tipo de intervención logró mejores resultados en reducción de nuevos arrestos luego del egreso carcelario, en comparación con quienes no participaron del tratamiento de drogas en cárcel ni seguimiento en la comunidad.

Inglaterra

Aspectos generales ²⁶¹

En Inglaterra hay una tradición de desarrollo de estrategias penitenciarias y de seguridad pública basadas en las asociaciones públicas y privadas, la colaboración interagencial y el involucramiento comunitario. A nivel de tratamiento penitenciario, el Servicio de Cárcenes desarrolla una línea de reintegración que prepara para el proceso de egreso y primer tiempo en libertad, tanto a quienes egresan como a sus familias, mediante apoyo psicológico, social, capacitación y colocación laboral y habitacional.

Según declara el Servicio Nacional de Manejo de Infractores del Ministerio de Justicia²⁶² (NOMS en sus siglas en inglés), -encargado del tratamiento y reinserción de infractores de la ley-, el compromiso con la reducción de la reincidencia debe ser sólido porque un menor número de infractores se traduce en menor número de víctimas y mayor seguridad pública de las comunidades particularmente afectadas. Asimismo, NOMS afirma que el trabajo de reinserción contribuye al reestablecimiento de ciudadanos productivos para la sociedad, toda vez que en la experiencia se confirma que los reclusos provienen mayoritariamente de grupos socialmente excluidos y la intervención en sus necesidades educacionales, laborales y sociales, contribuye significativamente en la reducción de la reincidencia²⁶³.

Parte fundamental de su estrategia de trabajo es desarrollar un plan de intervención individualizado, que se enmarca en las denominadas "vías para la reducción de la reincidencia", que parten de la constatación que la población penal presenta características de vulnerabilidad social, identificadas por la Unidad de Exclusión Social Europea²⁶⁴ como las siete formas de exclusión social y que al ser abordadas disminuyen el riesgo de un nuevo involucramiento delictivo. Estas vías son: 1) vivienda, 2)

261 Esta sección ha sido redactada en base a Villagra, C. *Hacia una Política Postpenitenciaria en Chile*, Santiago: Ril Editores, 2008

262 Las siglas en inglés significan: "National Offender Management Service"

263 National Offender Management Service, actualizado en <http://www.justice.gov.uk/about/noms>

264 Social Exclusion Unit. *Reducing Re-Offending by Ex-Prisoners*. Londres: Office of the Deputy Prime Minister, 2002.

educación, capacitación y empleo, 3) salud, 4) alcohol y drogas, 5) finanzas, deudas y beneficios, 6) niños y familia, y 7) actitudes, pensamiento y conducta.

Las vías estrechamente relacionadas con la mantención de conducta delictiva son abordadas mediante Programas de Conducta Delictiva y Consumo Perjudicial de Sustancias (OBPs por sus siglas en inglés), que son “intervenciones psicológicas cuya contribución a la reducción de la reincidencia de quienes completen su participación en ellas está acreditada. (...) Su principal objetivo es la disminución de la reincidencia, por lo que se enfocan directamente en factores relacionados con la comisión de delitos”²⁶⁵.

Programas de Conducta Delictiva y Consumo Perjudicial de Sustancias (OBP)

El Ministerio de Justicia británico se refiere a estos programas como una serie de actividades orientadas a trabajar con los infractores para reducir la reincidencia. La acreditación muestra que estos programas están basados en evidencia y son congruentes con la literatura de la tradición ‘Qué Funciona’ (What Work’s), es decir, aquella que fundamenta sus acciones en técnicas cuya eficacia ha sido comprobada mediante estudios.

Los OBP son acreditados por un Panel Independiente de Acreditación de Servicios Correccionales, que confirma si es probable que determinado programa reduzca o no la reincidencia. Para ello, los programas deben demostrar que han fundamentado sus intervenciones y técnicas en evidencia que favorezca el cambio conductual en infractores, así como que sus instrumentos de evaluación son confiables en identificar los infractores apropiados a cada tipo de intervención.

Todos los OBPs están basados en principios cognitivo-conductuales. Algunos siguen los principios del modelo de riesgo, necesidad y capacidad de respuesta de Andrews y Bonta²⁶⁶, mientras otros se orientan por el Modelo de las Buenas Vidas de Ward y Maruna²⁶⁷. Utilizan métodos variados, como discusiones grupales y juegos de roles, entre otros. Tienen un diseño semi-estructurado y la duración del programa depende de la cantidad y complejidad de las necesidades que aborda. Varían en duración, complejidad y modo de implementación y se enfocan de acuerdo a riesgo y necesidad²⁶⁸.

265 Bennet, J., op. cit., p. 186-7.

266 Bonta, J. y Andrews, D.A., op. cit.

267 Ward, R. y Maruna, S., op. cit.

268 Ibidem.

A Julio de 2012, hay 47 programas acreditados vigentes en Inglaterra (una breve reseña se puede ver en el Anexo II) que se enfocan en aspectos específicos de la conducta delictiva. La frecuencia de las temáticas de los programas se define de acuerdo a las necesidades de la población penal. Así, de los 47 programas, 14 de ellos se orientan específicamente a agresiones sexuales, 13 a consumo de alcohol y/o drogas, 8 abordan habilidades cognitivas relacionadas con reinserción, 6 a manejo de la ira y regulación emocional, 4 a violencia doméstica y 2 a infractores con psicopatía y desórdenes de personalidad.

Resultados

Las técnicas cognitivo-conductuales que aplica el NOMS encuentran cada vez más soporte internacional respecto a su eficacia en la reducción de la reincidencia. Un aspecto crucial para la efectividad de los programas es la integridad de los OBPs, que se refiere a que los programas sean desarrollados de la manera que se previó cuando fueron diseñados. Para ello, los OBPs cuentan con un detallado protocolo de monitoreo a fin de confirmar si las sesiones se están llevando adelante de acuerdo al diseño, si los profesionales cuentan con las habilidades necesarias y si los participantes están comprendiendo el programa.

Los OBP son manejados por un equipo tripartito compuesto por:

1. Un encargado de tratamiento que es responsable por la integridad del tratamiento, la supervisión del equipo y las decisiones clínicas;
2. Un encargado de programa, que es responsable de la integración al régimen carcelario y del apoyo institucional amplio; y
3. Un encargado de reinserción, que es responsable de la interfaz con el servicio de libertad vigilada y facilita el adecuado seguimiento posterior al egreso carcelario.

Con respecto a los resultados, “la evidencia sugiere que los OBPs pueden funcionar, pero no siempre funcionan. Esto quiere decir que evaluaciones reiteradas de un mismo programa muestran que en ciertos contextos el programa reduce la reincidencia (...). Junto con el diseño del programa, éste debe ser correctamente implementado, apoyado por la administración carcelaria, desarrollado en un estilo motivacional, supervisado cuidadosamente y monitoreado en forma externa. Aun más importante, el trabajo post – programa (como la supervisión en la comunidad) debiera operar consistentemente con los valores y los principios de los programas”²⁶⁹.

269 Mann, R. “Offending Behaviour Programmes” en Y. Jewkes y J. Bennett, eds., *Dictionary of Prisons and Punishment*. Cullompton: Willan, 2008.

Esta revisión de buenas prácticas en rehabilitación y reinserción de infractores en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, ha permitido constatar que los programas que han demostrado efectividad en la reducción de reincidencia en estos países, adhieren a los principios de efectividad. Pero para que estos principios puedan orientar el diseño e implementación de programas, los tres países cuentan con un elemento fundamental: una política pública de tratamiento de infractores de la ley. En los tres países existe una política pública en la materia, que suele caracterizarse por contar con un sistema progresivo de cumplimiento de la condena, en el cual la labor de reinserción comienza a desarrollarse desde las primeras fases del ingreso a la cárcel en base al diagnóstico de la población penal y sus necesidades de intervención para la reducción de la reincidencia. Es decir, la planificación de mediano plazo juega un rol crucial. Se pueden constatar al menos dos niveles de intervención: uno de tipo general, que se orienta a las necesidades amplias de la población penal, como por ejemplo, acceso a salud, planes de vivienda y participación de su familia; y un segundo nivel, específico, referido a necesidades de intervención especializada, como por ejemplo, la adicción al alcohol y a las drogas. Así también, se puede constatar la existencia de recursos humanos calificados. Estos países cuentan con sistemas de evaluación de sus programas dentro de los cuales se encuentra el sistema de monitoreo, sistemas relevantes pues de la demostración de resultados depende en muchas oportunidades la continuidad de financiamiento.

¿Qué hace que los programas fallen?

A partir de la revisión de la literatura especializada y de las buenas prácticas en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, se pueden derivar los factores que pueden llevar a que un programa de rehabilitación y reinserción de infractores de ley fracase en su objetivo de reducción de la reincidencia y soporte a la reinserción.

Por ejemplo, los enfoques confrontacionales no logran la construcción de la información adecuada entre los equipos y los participantes, y reducen la efectividad de las intervenciones. Por su parte, pueden identificarse otros tres elementos claves en el fracaso de los programas:²⁷⁰

1. Inexistencia o poca claridad respecto del sustento teórico-conceptual del programa. Este es un punto crucial en tanto la postura teórico-conceptual orienta la toma de decisiones metodológicas, las acciones de los equipos de trabajo y establece los logros y las formas de alcanzarlos, por lo que la inexistencia o ambigüedad en la fundamentación teórica de los programas redundará en falta de coherencia en todas las fases del programa;

²⁷⁰ Delaney, P. y Weir, S., op. cit., p.200 – 217.

2. Implementación deficiente, particularmente en lo referido a la falta de integridad del programa, es decir, que se modifique el diseño de intervención original; y
3. Inexistencia o precaria aplicación del sistema de evaluación.

Saber si un programa logró los resultados esperados y si los cambios en los participantes pueden ser atribuibles a un programa son los objetivos de la evaluación, es decir, la quinta pregunta clave en el diseño de programas de rehabilitación y reinserción de infractores de la ley. Cada evaluación dependerá del diseño del programa, sus objetivos, estrategias, población objetivo, etc., razón por la cual no se incluyeron las metodologías de evaluación de resultados en cada una de las experiencias revisadas en los países, sino únicamente los resultados. Al igual que en lo referente al diseño de programas, la evaluación sigue ciertos principios que garantizan la rigurosidad de la misma y permiten que los resultados sean interpretables y replicables.

D R A F T

Las evaluaciones son una herramienta de gran utilidad para mejorar la efectividad de los programas, en tanto identifican qué está funcionando adecuadamente, qué está funcionando de manera insatisfactoria y qué necesidades no se están cubriendo. Las evaluaciones de tipo cuantitativo, buscan conocer si el programa está siendo efectivo y en qué medida; y las de tipo cualitativo, exploran las razones por las que un programa está logrando el impacto deseado²⁷¹.

Un primer paso en el diseño y evaluación de los programas es contar con un lenguaje técnico que unifique las interpretaciones y que sea susceptible de ser comprendido por los recursos humanos dentro de la organización. La tabla N° 20 presenta los principales términos organizacionales para el diseño y evaluación de programas. Un diseño completo debe contener todos estos elementos.

Tabla N° 13: Reincidencia Delictual

Término	Definición	Ejemplo ²⁷² : Juan es un infractor con consumo de drogas directamente relacionado con su conducta delictiva
Objetivos	Los resultados que se busca alcanzar a través de un programa. Están estrechamente relacionado qué problemas se abordarán y cuán severos son ²⁷³ .	Reducir el uso de drogas de Juan en un 30 – 50% dentro de los próximos 3 meses.
Recursos del programa	Los recursos –en términos económicos, de recurso humano, de capacidades- que se invierten y que se necesitan para ejecutar un programa.	El caso de Juan requerirá una hora de trabajo individual distribuidas en sesiones de una hora a la semana dirigidas por un trabajador social.
Procesos	La manera en que se organiza la implementación. Involucra todas las actividades que lleva adelante la organización para transformar los recursos en productos.	Trabajo cognitivo-conductual que incluye ejercicios sobre ganancias y pérdidas por el uso de drogas, enseñanza de habilidades de afrontamiento para reducir el uso de drogas.
Productos	Qué ha hecho la organización. Los productos pueden ser prestaciones, por ejemplo: derivación a un tratamiento de drogas, inscripción a subsidio habitacional ²⁷⁴ .	Asistencia semanal a las sesiones y finalización de las tareas asignadas.
Resultados	Es decir, el impacto que el programa ha tenido en la vida de una persona, contrastado con los objetivos planteados por el programa ²⁷⁵ .	El uso de drogas de Juan se reduce en un 30 – 50% dentro de 3 meses.

271 Hedderman, C. (2011), op. cit.

272 Este ejemplo ha sido tomado textual de Hough, M. *Evidence Based Practice: A Guide to Effective Practice*. England: HM Chief Inspector of Probation, 1998.

273 Hedderman, C. (2011) op. cit.

274 *Ibidem*.

275 *Ibidem*.

Impacto	Las consecuencias más amplias de los productos del programa (por ej., cambios en comunidades o sistemas, como resultado de un programa, luego de un plazo de 10 años)	Juan se mantiene sin reincidencia conocida durante 3 meses.
Monitoreo	Seguimiento de entradas y salidas – una forma rudimentaria de evaluación que se realiza mientras se desarrolla el programa.	Análisis de la asistencia de Juan y de su uso de drogas. Tipo y frecuencia de uso a ser monitoreada al inicio durante 2 semanas y luego repetirla 3 meses más tarde por una semana. También monitorear la asistencia de Juan a las sesiones fijadas.
Evaluación	Averiguar si el programa está logrando sus objetivos.	Comparación de los niveles de uso de drogas entre todos los participantes del programa al inicio y al final de los 3 meses para ver si éste se ha reducido en el nivel buscado
Indicadores de rendimiento	Estadísticas usadas para medir productos y resultados.	Una reducción del 30 – 50% en el uso de drogas y asistencia a las sesiones fijadas.

Fuente: Elaboración propia en base a Hedderman, 2011; Hough, 1998: 16-18

La evaluación de programas no es un proceso estándar, así como existen distintos tipos, existen distintos niveles de evaluación, como se esquematiza en la siguiente tabla:

Tabla N° 21: Niveles en la Evaluación de Programas

Nivel de evaluación 1: Monitoreo

Algunas de las preguntas que orientan el monitoreo son:

- ¿Estamos entregando el servicio de la manera en que lo planificamos?
- ¿Estamos gastando el dinero de la manera esperada?
- ¿Hay problemas?
- ¿Podemos demostrar resultados?

En esta fase se chequean los recursos, las necesidades y los productos del programa. Es esencial que los programas establezcan objetivos que sean específicos, medibles, alcanzables, realistas, de modo que sean susceptibles de ser monitoreados. La buena calidad de los indicadores facilitará las evaluaciones posteriores. El monitoreo puede ser usado para evaluar resultados si existe información fácilmente disponible, pero inicialmente se usa para identificar lo que está faltando. Una administración responsable de programas involucra un monitoreo constante.

Nivel de evaluación 2: Impacto

Las preguntas centrales en este nivel, son:

- ¿Este programa está haciendo una diferencia?
- Las acciones del programa, ¿están teniendo un impacto?

Inicialmente se usa la información que se ha levantado del monitoreo, particularmente en los productos.

La evaluación del impacto de las acciones del programa debe ser periódica. Esta periodicidad estará dada por las características del programa.

Nivel de evaluación 3: Resultados

La pregunta clave en este nivel es:

- ¿Podemos demostrar que los cambios son resultado de lo que hicimos?

Esta evaluación suele ser independiente y es un tipo de evaluación de impacto limitada en el tiempo.

Es una evaluación costosa, requiere buena información de monitoreo, además de información de proceso, información adicional y análisis. Además esta evaluación requiere un largo plazo para realizarse.

El análisis de los resultados siempre debe considerar ¿qué hubiera pasado si uno no hubiese hecho nada o hubiese hecho algo distinto? ¿el curso vital de los participantes habría seguido este camino de todas formas?

Fuente: elaboración propia en base a Hedderman, 2011.

Pasos en la evaluación de programas

Teniendo claridad sobre los términos organizacionales propios de la evaluación, junto con los niveles susceptibles de ser evaluados, la organización puede diseñar la evaluación que requiera. Los pasos básicos en la evaluación de programas son los siguientes:

1. Determinar el objetivo de la evaluación.

Por ejemplo, ¿se desea medir cambios en las actitudes delictivas, en el comportamiento delictivo, en reincidencia?

2. Clarificar los objetivos de la evaluación.

Es decir, ¿se quiere saber si el programa está funcionando adecuadamente, se quiere conocer su impacto, o bien, se desea explorar los resultados?

3. Diseñar la evaluación.

En este paso, se responde a las preguntas: ¿qué deseamos medir? ¿Cuáles son los instrumentos más adecuados para hacerlo? ¿Qué tipos de datos se recogerán? Los datos existentes, ¿entregarán información adecuada para el proceso de evaluación?

Para ello es necesario:

- a) Definir el problema
- b) Priorizar los problemas
- c) Seleccionar los instrumentos de medición

4. Recolectar los datos.

Seleccionando sistemas de recolección apropiados y coherentes con los datos que se espera levantar.

5. Analizar los datos.

El análisis de datos debe seguir una lógica, aplicar métodos consistentes con el diseño del programa.

6. Reportar los resultados.

Reportar los resultados es una de las buenas prácticas en la materia. De esta forma, el diseño, los procesos, resultados, impacto, aciertos y errores quedan sistematizados y son de conocimiento de quienes estén interesados en replicar o adaptar un programa efectivo.

Estos pasos delinean la lógica que debe seguir un proceso de evaluación. Adicionalmente, hay una serie de aspectos no cuantificables que colaboran con la calidad del proceso y de los datos. Hay tres elementos que dan valor agregado a las evaluaciones: uno de ellos es utilizar un enfoque que considere al participante de manera significativa, pues la intervención en la que participa puede tener un efecto importante en su vida; en segundo lugar, asegurarse que el enfoque de la evaluación sea de uso fácil y consistente por los equipos; y finalmente, elegir un método de evaluación que sea confiable y fácilmente entendible por agentes claves del sistema de justicia²⁷⁶.

276 Delaney, P. y Weir, S., op. cit., p. 200 – 217.

Tabla Comparada

Hasta el momento, en este capítulo se ha realizado una revisión de distintas experiencias, desarrolladas en tres países: Canadá, Estados Unidos e Inglaterra; las cuales pueden ser catalogadas como ‘buenas prácticas’ en materia de reinserción y rehabilitación de infractores, al constituir programas de intervención sistematizados, que disponen de información respecto de su metodología de diseño e implementación, y que cuentan con procesos de monitoreo y evaluación que han comprobado su efectividad.

A su vez, la revisión de estas buenas prácticas ha permitido identificar algunos de los principios fundamentales seguidos por aquellos programas que alcanzaron mejores resultados de intervención. La relevancia de estos principios radica en que orientan la intervención en todos sus niveles, ayudando a determinar de mejor forma: *qué, con quiénes y cómo intervenir*, y se aplican a través de diferentes criterios técnicos durante las fases de planificación, desarrollo y ejecución de las intervenciones. En este sentido, los principios constituyen valiosas herramientas de carácter teórico-práctico, en el diseño e implementación de programas de rehabilitación y reinserción de infractores.

Atendiendo a esta condición, estos principios son considerados como insumos indispensables para el *desarrollo de una metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de proyectos y programas de reintegración social orientados a la disminución de la reincidencia delictiva*, siendo comprendidos como un modelo teórico general respecto de la intervención en rehabilitación y reinserción de infractores ley. De tal forma que en esta sección los principios constituyen un criterio de valoración general de la información reportada por cada uno de los países considerados en el estudio, y como una orientación en la propuesta de una metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de programas de reinserción.

Como criterio de valoración, los principios identifican cada uno de los elementos centrales que deben ser considerados en el proceso de intervención, por lo que establecen niveles e ítems de observación respecto de las características de cada uno de los sistemas nacionales incluidos, permitiendo de esta forma organizar un esquema de análisis acerca de las condiciones generales en las que estos actualmente desarrollan programas de reinserción (Ver Tabla 22). Al mismo tiempo, dicho esquema revela el contexto sobre el cual se planificó y diseñó la propuesta metodológica de monitoreo y evaluación de dichos programas, permitiendo identificar en qué medida los países analizados presentan condiciones para implementar sistemas de evaluación.

Esquema de Análisis respecto de Intervenciones de Reinserción

A continuación se identifica cada uno de los elementos constitutivos del esquema ya enunciado, el cual está compuesto por 22 ítems de observación o análisis, divididos en 4 cuatro niveles, los que en conjunto abarcan la totalidad del contexto en el que se llevarían a cabo las intervenciones de reinserción y reintegración de infractores privados de libertad.

La descripción de los elementos se realiza según nivel, y en cada uno de ellos se señalan los criterios a considerar, según lo establecido a través de los principios descritos anteriormente²⁷⁷:

Diseño: Corresponde a la fase inicial del programa en la que se planifican las acciones, se establecen los objetivos (qué se quiere lograr), la población participante (con quiénes se desea trabajar), y los métodos o estrategias dispuestas para el desarrollo de la intervención (cómo lograr los objetivos). Esta es la fase más relevante del todo el proceso y en ella se desarrolla una postura teórica y los mecanismos de monitoreo y evaluación que se utilizarán a lo largo del programa.

En este nivel, las indicaciones que se desprenden de los principios identificados a través de la revisión bibliográfica señalan, en primer término, que las prácticas efectivas orientan sus objetivos a reducir la probabilidad de reincidencia delictiva y a favorecer la reinserción social de los reclusos por medio de la intervención de aquellos factores de riesgo o necesidades criminógenas directamente relacionadas con el comportamiento delictivo de los sujetos.

Ya ha sido explicado previamente que los factores asociados con el delito y su reiteración pueden clasificarse como estáticos o dinámicos. En este sentido, los primeros serían inmodificables, entre ellos se encuentran la edad, el sexo y la historia delictiva, mientras que los factores dinámicos, o necesidades criminogénas como usualmente son denominados en la literatura especializada, son susceptibles de ser modificados, y por ende constituyen objetivos de la intervención. De esta forma, en el presente esquema las necesidades criminogénas son incluidas bajo los rótulos: educación, empleabilidad (que incluye la capacitación y las actividades laborales), tratamiento de adicciones, aspectos cognitivos, familia y grupo de pares.

En segundo lugar, a partir de los principios orientadores identificados es posible desprender algunas recomendaciones específicas respecto de la población participante

277 Ibidem; McGuire, J., op. cit.; Hough, M., op. cit., p. 10; Serin, R.C., op. cit.

de los programas, entre ellas, que la intervención debe orientarse en función del riesgo de reincidencia de los reclusos, priorizando a infractores de mediano y alto riesgo, y que se debe adecuar su nivel de intensidad y duración tanto por el riesgo de reincidencia como por la disposición y posibilidades de cambio de cada individuo. En este mismo sentido, es pertinente adicionar que para llevar a cabo adecuadamente estas orientaciones, se deben conducir evaluaciones sistemáticas de las necesidades criminogénas de los infractores bajo intervención, usando procedimientos estructurados y validados.

En tercer lugar, es posible identificar algunos lineamientos generales respecto de los métodos o estrategias seleccionadas, durante el diseño de los programas, para alcanzar los objetivos establecidos. De tal forma, un requisito indispensable es implementar estrategias estructuradas o direccionadas, que tengan una adecuada fundamentación teórica, favorezcan el abordaje de más de un factor de riesgo y dispongan de evidencia respecto de su efectividad. Adicionalmente, se espera que las estrategias seleccionadas se orienten hacia el desarrollo de habilidades y aprendizajes aplicables y útiles fuera de la prisión, resultando pertinente coordinar las acciones intra-penitenciarias con los programas desarrollados luego del egreso a las comunidades.

Implementación: Corresponde a la fase del programa, en que los fundamentos teóricos y metodológicos se ponen en acción de manera concreta. Involucra recursos humanos, económicos, logísticos, técnicos y metodológicos orientados a entregar los servicios que permitan lograr los objetivos del programa.

En este nivel, las indicaciones señalan como requisito básico, contar con recursos financieros destinados especialmente a actividades de reinserción y rehabilitación, además de disponer de apropiados recursos logísticos, tales como una infraestructura que permita la segmentación de los reclusos, e insumos informáticos y comunicacionales que faciliten el registro de información y el desarrollo de una intervención de calidad.

En este mismo sentido, resulta particularmente importante poder contar con un equipo profesional especializado y comprometido con la posibilidad de cambio de los reclusos. Por esta razón, es relevante considerar una adecuada selección de los recursos humanos, y disponer de capacitación y supervisión continua.

Monitoreo o Evaluación: No constituyen fases sino más bien procesos que deben ser implementados a lo largo de toda la ejecución de la intervención. El monitoreo corresponde al seguimiento de los programas mientras están en desarrollo, su propósito es registrar el progreso de los participantes en dirección al logro de los objetivos de intervención, y por tanto se centra en los productos del programa. Mientras que la evaluación constituye una observación y valoración de los resultados alcanza-

dos por el programa en relación a la situación problemática inicial cuya modificación el programa ha establecido como objetivo de intervención.

Ambos procesos son identificados como de suma importancia, debido a que identifican si un programa está siendo efectivo, en qué medida lo está siendo y qué elementos pueden estar influyendo en esto. En este sentido, se señala como necesario el poder entregar, a partir del monitoreo de información, retroalimentación a los equipos respecto de los resultados de sus prácticas con el objetivo de garantizar la consistencia del programa. Adicionalmente, se considera fundamental conducir evaluaciones durante y después de la aplicación de los programas, con el objetivo de corroborar su efectividad con la información recogida a partir del seguimiento post-penitenciario.

Condiciones Estructurales Fundamentales: Como una forma de aumentar la utilidad analítica de este esquema, se ha incorporado un cuarto nivel de observación, que no está vinculado directamente con los principios de diseño e implementación de programas de reinserción, sino que reúne una serie de elementos previos al desarrollo de intervenciones (por tal razón se incluye al inicio del esquema). En este nivel se considera el marco jurídico que regula el sistema penitenciario y que establece obligaciones y limitaciones de las instituciones en relación a la intervención en reinserción. Por otra parte, se contempla la existencia o no de instituciones encargadas específicamente de llevar a cabo programas en dicho ámbito, durante la fase intra y post-penitenciaria. Finalmente, se incluyen las consideraciones asociadas a la existencia (o no) de una política penitenciaria específica respecto de la rehabilitación y la reinserción de infractores.

Como es posible observar, la consideración de estos elementos resulta relevante para la descripción y análisis del contexto general en el que se inserta cualquier programa de reinserción, ya que son ellos lo que entregan el marco estructural donde la intervención podría llegar a ejecutarse.

Finalmente, es importante señalar que el siguiente esquema en ningún caso refleja una evaluación de la gestión o los resultados obtenidos por los sistemas nacionales analizados, sino que sólo indica la constatación, a partir de la información aportada por los países, de la existencia o inexistencia de acciones realizadas respecto de determinados ámbitos relevantes dentro de la temática de la reinserción social. Por ende, la única finalidad de este esquema es identificar de manera general, cuál es la situación en que se encuentran los países respecto a la implementación de algún tipo de sistema de monitoreo y evaluación de programas de rehabilitación y reintegración social de infractores de ley.

De esta manera, en la tabla que sigue los rótulos “✓” indican la existencia de algún tipo de acciones en el ítem observado, independiente de la magnitud o calidad de

éstas, y por otro lado, las 'equis' indican lo opuesto, vale decir, la inexistencia de acciones en el ítem observado.

Tabla N° 22: Esquema de Análisis respecto de Intervenciones de Reinserción

		Nivel	Barbados	Chile	Costa Rica	Jamaica	Panamá	Rep. Dom.	Uruguay	
Condiciones Estructurales Fundamentales	Marco Jurídico		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Institucionalidad		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗*	
	Política Penitenciaria en Rehabilitación y Reinserción		N/R ²⁷⁸	N/R	✓	N/R	N/R	✓	✓	
Diseño	Objetivo	Edicación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
		Empleabilidad	Capacitación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
			Actividades Laborales	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Tratamiento de Adicciones		✓	✓	✓	N/R	✗	✓	✗
		Aspectos Cognitivos		✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓
		Familia y Grupo de Pares		✗	✓	✗	✓	✗	✓	✓
	Población	Diagnóstico		✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗
		Segmentación		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
		Tratamiento Diferenciado (Priorización)		✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓
	Método / Estrategia	Intervención Estructuradas		✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓
		Coordinación o Continuidad en el Medio Libre		✗	✓	✗	✗	✗	✓	✓
	Implementación y Ejecución	Presupuesto asignado a Reinserción		✗	✓	✗	N/R	✗	✓	✗
Personal asignado a Reinserción		✓	✓	✓	N/R	✓	✓	✓		
Recursos logísticos		✓	✓	✓	N/R	✓	✓	✓		
Registro de Información		✓	✓	✓	N/R	✓	✓	✓		
Evaluación	Monitoreo		✓	✓	✗	N/R	✗	✓	✗	
	Evaluación	Resultados	✓	✓	✓	N/R	✗	✓	✓	
		Impacto	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	

* Si bien el Instituto Nacional de Rehabilitación es la instancia a cargo de la gestión penitenciaria en Uruguay, ésta aún no concentra la administración de todas las unidades penales de ese país.

278 N/R indica que la información no fue reportada por el país.

La revisión de buenas prácticas en rehabilitación y reinserción de infractores de la ley en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra, ha permitido constatar que los programas que han demostrado efectividad en la reducción de reincidencia en estos países adhieren a los principios de efectividad.

Pero para que estos principios puedan orientar el diseño e implementación de programas, los tres países cuentan con un elemento fundamental: una política pública de tratamiento de infractores de ley. En los tres países existe una política pública en la materia, que suele caracterizarse por contar con un sistema progresivo de cumplimiento de la condena, en el cual la labor de reinserción comienza a desarrollarse desde las primeras fases del ingreso a la cárcel en base al diagnóstico de la población penal y sus necesidades de intervención para la reducción de reincidencia. Es decir, la planificación de mediano plazo juega un rol crucial. Se constatan al menos dos niveles de intervención: uno de tipo general, que se orienta a las necesidades amplias de la población penal como acceso a la salud, planes de vivienda y participación de familiar; y un segundo nivel, específico, referido a necesidades de intervención especializada, como por ejemplo la adicción al alcohol y a las drogas. Así también, se constata la existencia de recursos humanos calificados. Cuentan también con sistemas de evaluación de sus programas dentro de los cuales se encuentra el sistema de monitoreo, sistemas relevantes pues de la demostración de resultados depende en muchas oportunidades la continuidad de financiamiento para la implementación del programa.

Adicionalmente, las revisiones sistemáticas, meta-análisis y evaluaciones de buenas prácticas en programas de rehabilitación y reinserción de infractores de la ley, han permitido identificar los elementos presentes en los programas que han demostrado efectividad en la reducción de reincidencia delictiva, y que se pueden resumir en los siguientes diez principios:

1. Las prácticas efectivas en rehabilitación y reinserción buscan reducir las probabilidades de reincidencia, por ello es necesario conocer los factores que incrementan esta probabilidad, así como aquellos que la disminuyen.
2. Los programas efectivos realizan diagnósticos de su población penal para conocer los factores de riesgo de reincidencia predominante en ésta.
3. Las evaluaciones de las necesidades criminógenas de la población penal debe realizarse usando procedimientos validados.
4. La motivación de los participantes es un elemento imprescindible en el diseño e implementación de los programas efectivos.

CONCLUSIONES

5. El diseño de programas debe considerar la capacidad de aprendizaje y respuesta de sus participantes.
6. En lo relativo a la intervención, los programas exitosos presentan una postura teórica que fundamenta las acciones que llevan adelante.
7. Los programas exitosos son multimodales, abordan más de una necesidad criminógena, y son enfocados en el desarrollo de habilidades y en factores modificables.
8. Los recursos humanos influyen el éxito o fracaso de un programa.
9. Los programas efectivos adhieren a las buenas prácticas en tanto buscan lograr sus objetivos con métodos de excelencia y replicables. Es por ello que cuentan con mecanismos de evaluación de sus prácticas.
10. Se producen mejores resultados cuando se da continuidad al trabajo de los programas intra-muros con el desarrollo de programas en las comunidades a las que los reclusos regresan.

Resumiendo, las prácticas efectivas en rehabilitación y reinserción:

- Idealmente, se insertan en una política penitenciaria.
- Tienen una postura teórica y metodológica frente al delito y sus causas.
- Cuentan con un adecuado diagnóstico de necesidades de su población.
- Cuentan con un sistema de priorización de necesidades de atención.
- Se enfocan en necesidades criminógenas.
- Consideran las motivaciones y particularidades de su población.
- Consideran una adecuada selección y capacitación de los equipos de trabajo.
- Cuentan con un sistema de monitoreo y evaluación.
- Proyectan la continuidad de sus acciones más allá de la cárcel.
- Son respetuosas de las especificidades culturales y criminológicas de cada país.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

DRAFT



Introducción

El objetivo de este capítulo es definir una metodología estandarizada para el monitoreo y evaluación de proyectos y programas de rehabilitación y reintegración social de infractores de ley, dirigida a obtener resultados en la disminución de la reincidencia. Esta propuesta tiene como insumos los aprendizajes levantados a partir de los procesos previos de investigación: revisión de buenas prácticas internacionales y la identificación de condiciones de factibilidad ofrecidas por los sistemas penitenciarios de los países participantes del estudio.

Esta metodología se sustenta en el análisis comparado de la situación penitenciaria de los países participantes

en el estudio, sobre todo observando los elementos que facilitan o podrían obstaculizar la puesta en marcha de un proceso de monitoreo y evaluación de sus programas de reinserción y rehabilitación.

El capítulo comienza por relevar los requisitos previos al proceso de monitoreo y evaluación, los principios orientadores que se deben considerar y la importancia del diseño básico de la ejecución de los programas de reinserción y rehabilitación para luego presentar la propuesta de indicadores referidos tanto al monitoreo, como a la evaluación de los programas de reinserción y rehabilitación.

D R A F T

Tomando en cuenta que el objetivo final es el desarrollo de una metodología estandarizada para el monitoreo y la evaluación de programas de reintegración social orientados a la disminución de la reincidencia delictiva, es importante distinguir la necesidad de desarrollar metodologías diferenciadas para el monitoreo de los programas, así como para su evaluación. Si bien estos conceptos suelen ser utilizados equivocadamente como sinónimos, revisten en realidad importantes diferencias entre sí.

Por una parte, el monitoreo corresponde al seguimiento de los programas mientras están en desarrollo, centrándose en la información referida a los productos del sistema (por ej. porcentaje de asistencia a clases de alfabetización), con el propósito de registrar el progreso de los participantes en dirección al logro de los objetivos de la intervención. Por otra parte, la evaluación constituye la observación de los resultados alcanzados por el programa en relación a la situación problemática inicial, cuya modificación había sido establecida como objetivo de la intervención (por ej. número de internos que aprueba el programa de alfabetización). Es importante señalar que no es necesario esperar a la finalización de un programa para realizar evaluaciones de resultados, puesto que es perfectamente posible evaluar resultados parciales, habiendo transcurrido un determinado tiempo de intervención.

De todas formas, es probable que la confusión entre estos conceptos provenga del simple hecho que ambos son procesos que permiten identificar si un programa está siendo efectivo, en qué medida lo está siendo y qué elementos pueden estar influyendo para ello, constituyendo procesos de vital importancia para cualquier programa de intervención. No obstante, es importante comprender que estos conceptos presentan una lógica de funcionamiento distinta, por lo que no pueden ser considerados como términos equivalentes.

Requisitos previos al proceso de Monitoreo y Evaluación de Programas

Como fue mencionado antes, los aprendizajes generados a partir de cada una de las etapas de esta investigación, vale decir, la revisión de buenas prácticas internacionales y las condiciones de factibilidad ofrecidas por la situación penitenciaria en los países participantes del estudio, representan algunos de los principales insumos para la elaboración de la presente metodología acerca del monitoreo y evaluación de programas de inserción social. Y es por esta razón, que se vuelve necesario establecer algunos elementos que enmarcan el desarrollo de la metodología.

METODOLOGÍA

En primer lugar, es preciso afirmar que todo proceso de monitoreo o evaluación de cualquier programa de intervención requiere de un paso previo constituido por el diseño o planificación del mismo. En este sentido, se requiere al menos conocer cuáles son los objetivos a alcanzar, con qué personas se está trabajando y cuáles son los métodos dispuestos para la consecución de los objetivos. La presente metodología asumirá que las intervenciones sobre las cuales podrá ser aplicada, habrán sido debidamente diseñadas. De tal forma, vale la pena recordar la definición de programa para infractores de la ley como *“una serie planificada de intervenciones en un tiempo específico y delimitado (...) diseñadas para alcanzar objetivos claramente definidos basados en un modelo teórico identificable o en evidencia empírica”*²⁷⁹.

En segundo lugar, corresponde poner de manifiesto que para poder realizar cualquier proceso de monitoreo o evaluación es necesario primero contar con algún sistema de registro y almacenamiento de la información. En la actualidad, las características ideales de este sistema implicarían la existencia de un soporte informático especialmente diseñado para este propósito, que puede ser actualizado continuamente y estar disponible en línea para el personal autorizado. Sin embargo, este tipo de soporte no constituye un requisito indispensable para la implementación de un sistema de evaluación. Lo importante es contar con un sistema de registro en el que se identifique a cada uno de las personas participantes, que contenga todos los elementos relevantes en el contexto de la intervención realizada, que se actualice periódicamente y que permita ser fácilmente utilizado (tanto para completarlo como para consultarlo).

En tercer lugar, y de manera complementaria con el punto anterior, es pertinente señalar que para implementar correctamente un sistema de monitoreo o evaluación es necesario contar con procesos de recolección de información, ya sea de datos cuantitativos o cualitativos, que sean estructurados de la manera más objetiva posible, debiendo ser, además, confiables y válidos. En este sentido, es importante recordar que muy pocos instrumentos psicométricos han sido estandarizados en Latinoamérica y el Caribe, y que de ellos, un número aún menor ha sido adaptado al contexto penitenciario. Por tal razón, se vuelve esencial poder contar, al menos, con instrumentos de evaluación estructurados, es decir, que dispongan de instrucciones para su aplicación, corrección, interpretación y registro.

Respecto de los últimos dos puntos es importante tener en consideración las diferencias identificadas en las condiciones de factibilidad ofrecidas por los sistemas penitenciarios de cada uno de los países participantes en la presente investigación, principalmente en lo referente al registro de información, los procesos de diagnósti-

279 Hough, M., op. cit.

co y el monitoreo de las intervenciones, dado que esto podría limitar la posibilidad de desarrollar un sistema estandarizado de monitoreo y evaluación.

En términos generales, es posible señalar que las intervenciones orientadas según los diez principios para el diseño e implementación de programas efectivos en rehabilitación y reinserción de infractores de la ley se alinean con los requisitos básicos establecidos para los procesos de monitoreo y evaluación de programas de intervención. En este sentido es posible pensar que mientras más ajustado esté un programa a dichos principios, mejor será la implementación y el funcionamiento de la metodología de monitoreo y evaluación propuesta.

Respecto de los Principios Orientadores

El principal objetivo de esta metodología es resultar útil para cada uno de los sistemas penitenciarios de los países participantes, por lo que debe responder a las características, ya sean favorables o desfavorables, identificadas en los países. En este sentido, la propuesta debería cumplir con las siguientes características:

- Ser útil a los objetivos establecidos por cada sistema nacional para el mejoramiento general de las intervenciones realizadas.
- Permitir la comparación de los resultados al registrar indicadores estandarizados.
- Lograr ser permanente en el tiempo, estableciendo tiempos periódicos para la realización de evaluaciones.
- Ser fácil de implementar, proponiendo procedimientos estructurados y simples.
- Ser comprensible para todos los operadores del sistema.
- Orientarse al uso eficiente de los recursos del sistema.

Diseño de Ejecución

Si bien las características de cada sistema nacional participante, serán los factores que definirán finalmente las especificaciones prácticas de cualquier tipo de diseño de ejecución de la presente metodología para el monitoreo y la evaluación de programas de rehabilitación y reinserción de infractores de la ley, es necesario identificar un diseño básico de ejecución que organice los procesos y las acciones incluidas en la metodología propuesta.

Para ello, en primer lugar, es necesario recordar que los procesos de monitoreo y evaluación requieren de metodologías distintas. No obstante, esto no implica necesariamente que deban ser desarrolladas de manera completamente independiente, dado que ambos conceptos pueden ser registrados en un mismo momento, e incluso pueden ser incluidos en un mismo sistema de registro de la información. Lo que realmente importa en estos casos, es diferenciar correctamente los indicadores a través de los cuales se expresan: en términos de productos (en el caso del monitoreo) y como resultados (en el caso de la evaluación).

En segundo lugar, se debe precisar que esta metodología puede incluir la evaluación, tanto en términos de desempeño, vale decir, indicando logros en el proceso y/o en la consecución de los objetivos de intervención, así como también en términos de la gestión, indicando el nivel de eficiencia alcanzado a la hora de utilizar los recursos del programa, en el proceso de cumplimiento de los objetivos.

En un plano distinto, orientado a la identificación de las acciones que se deben efectuar para llevar a cabo el proceso general de evaluación, es necesario recordar que los principios para el diseño e implementación de programas efectivos en rehabilitación y reinserción de infractores de la ley establecen que las prácticas efectivas son aquellas que buscan reducir las probabilidades de reincidencia, a través de la intervención de las necesidades criminógenas de los infractores, por lo que su adecuado diagnóstico constituye una de las fases más importantes del tratamiento, al permitir organizar un tratamiento diferenciado para cada recluso.

En este sentido, se plantea que la metodología de monitoreo y evaluación debe partir precisamente desde el diagnóstico inicial, desarrollado en la primera fase del cumplimiento de la condena, o bien, durante el inicio de la fase de tratamiento. De esta forma, el diagnóstico inicial constituiría también el instrumento de evaluación donde se registraría la línea de base, que será utilizada posteriormente para evaluar los resultados del programa.

Con respecto al tiempo que se considerará para el proceso de monitoreo y la periodicidad de las evaluaciones, ya sean parciales, finales o de seguimiento, consideramos que la determinación de estos tiempos corresponde a cada sistema nacional, puesto que esta decisión dependerá de los recursos y requerimientos de cada sistema. No obstante, se sugiere que estos lapsos no sean demasiado amplios, pues de lo contrario se pierde la capacidad de modificar el curso de la intervención, si no se están consiguiendo avances en el plan de intervención individual de alguno de los reclusos, y se pone en riesgo la capacidad de generar retroalimentación a los equipos de trabajo respecto de sus acciones.

Propuesta de Indicadores Estandarizados

Luego de establecer los tiempos considerados para ambos procesos, será posible llevar a cabo en forma concreta los procedimientos de monitoreo y evaluación de los programas. Estos procedimientos implican el procesamiento de la información que ha sido registrada y el cálculo de indicadores, cuantitativos o cualitativos, que permitan extraer conclusiones acerca del funcionamiento y el nivel de eficacia del programa.

Este último procedimiento, el cálculo de indicadores, constituye la expresión más concreta de una metodología estandarizada de monitoreo y evaluación de programas de reinserción, puesto que es uno de los elementos más relevantes dentro del proceso de intervención. Es, respecto de estos indicadores, que se podrán establecer acuerdos internacionales que permitirán su comparación regular. Los otros elementos que forman parte del proceso de intervención están fuertemente delimitados por los recursos materiales y técnicos disponibles en cada sistema (por ej.: priorización de participantes, métodos seleccionados para realizar las intervenciones, condiciones bajo las cuales se implementan las acciones, etc.).

Complementando lo indicado hasta aquí, es preciso afirmar que la estandarización de los indicadores utilizados en los procesos de monitoreo y evaluación de este tipo de programas implica, no solo acordar cuál es la mejor medida a considerar para expresar los resultados obtenidos, sino que también coordinar la utilización de instrumentos de registro comunes (pautas de registro, pautas de observación, instrumentos estandarizados), o de lo contrario, de instrumentos que midan las variables utilizando las mismas categorías de registro, y que por tanto entreguen información comparable.

En definitiva, la siguiente propuesta de indicadores acerca del desempeño de programas de reinserción social, constituye una elaboración desarrollada pensando en su aplicación dentro de un sistema de intervención orientado por los principios de diseño e implementación de programas efectivos de rehabilitación y reinserción. Es por esta razón, que los indicadores propuestos se entregan en los siguientes formatos:

- Dentro de la estructura lógica general de la fase inicial de un programa de reinserción social, en la que se realiza un diagnóstico inicial respecto de las necesidades criminógenas de los sujetos (Tabla N° 23); y
- De acuerdo a la estructura lógica utilizada en la fase de intervención sobre las siguientes necesidades criminógenas: educación, laboral, tratamiento de adicciones, de intervención sobre habilidades personales, y de familia y relaciones significativas (Tablas N° 24 a 30).

Esta esquematización se hizo para facilitar la comprensión del rol que juegan los indicadores dentro de la metodología de monitoreo y evaluación propuesta y, a su vez, para representar el proceso lógico que subyace en su construcción.

Esta estructura lógica incluye el objetivo perseguido por la intervención, en cada fase y área del proceso, para luego referirse al proceso o actividad específica contemplada para la consecución del objetivo. Posteriormente, en el plano de la metodología de monitoreo y evaluación, se destacan los diferentes productos y resultados que el programa puede identificar a partir de su intervención, los cuales terminan determinando los indicadores propuestos para el monitoreo y la evaluación de dichas intervenciones. En este punto además se distinguen indicadores individuales, que darían cuenta de los posibles avances experimentados por cada persona, y otros generales, referidos al desempeño observable respecto del programa de intervención.

Tabla N° 23: Estructura lógica de la Fase de Diagnóstico en un Programa de Reinserción

	Fase inicial del Programa			
Estrategia	Diagnóstico de Necesidades			
Objetivo específico	Diferenciar las características de la intervención de acuerdo a las necesidades criminógenas de cada sujeto.	Registrar la información necesaria para la construcción de una línea de base que permita evaluar los resultados de la intervención.	Entregar insumos para la elaboración de un Plan de Intervención Individual (PII) que guíe la intervención.	Establecer criterios de segmentación de la población atendida, buscando evitar el contagio criminógeno y favorecer la intervención.
Proceso (actividades)	Proceso de evaluación realizado a través de instrumento(s) estructurado(s), dentro de un plazo de tiempo determinado.			
Productos del programa	Aplicación de el(los) instrumento(s) de evaluación.	Elaboración de una ficha diagnóstica inicial con los resultados de la evaluación	Elaboración, en conjunto con el participante, de un PII que establezca objetivos y plazos de la intervención.	
Resultados en relación a objetivos	Organizar un tratamiento diferenciado	Levantar una línea de base	Construir un PII	Segmentar a la población
Indicadores de Monitoreo	General: N° de evaluaciones realizadas, % de sujetos evaluados, N° de fichas diagnósticas iniciales completadas, N° de PII elaborados.			
Indicadores de Evaluación	General: N° de evaluaciones realizadas, % de sujetos evaluados			

Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 24: Estructura lógica de la Fase de Intervención, en el área de educación

Intervención según Necesidades Criminógenas						
a.- Educación						
Estrategia	Alfabetización			Finalización de estudios básicos		
Objetivo específico	Adquirir habilidades elementales de lecto-escritura, en un determinado tiempo.			Cursar y aprobar aquellos niveles de enseñanza básica que aún no hayan sido completados.		
Proceso (actividades)	Curso(s) estructurado(s), ejecutado durante un periodo de tiempo definido, con clases periódicas, realizadas por un profesor certificado.			Curso(s) estructurado(s), ejecutado durante un periodo de tiempo definido, con clases periódicas, realizadas por un profesor certificado.		
Productos del programa	Derivación inter-institucional para acceder a las actividades (de ser necesario).	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Control de rendimiento (asegurar un nivel mínimo de aprobación).	Derivación inter-institucional para acceder a las actividades (de ser necesario).	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Control de rendimiento (asegurar un nivel mínimo de aprobación)
Resultados en relación a objetivos	Mejorar el nivel de alfabetización inicial	Mejorar el nivel de empleabilidad inicial	Aprender a leer y escribir	Incrementar el nivel educacional inicial (años de estudio, último nivel aprobado)	Mejorar el nivel de empleabilidad inicial	Completar la enseñanza básica
Indicadores de Monitoreo	Individual: % de asistencia, nivel de adherencia, calificación	General: N° de derivaciones, promedio de asistencia		Individual: % de asistencia, nivel de adherencia, calificación	General: N° de derivaciones, promedio de asistencia, promedio de calificación	
Indicadores de Evaluación	Individual: % de asistencia, nivel de adherencia, calificación	General: N° de egresos por aprobación, promedio de calificación.		Individual: calificación, aprobación/reprobación	General: N° de egresos por aprobación, N° de sujetos que completan la enseñanza básica	

Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 25: Estructura lógica de la Fase de Intervención, en el área de educación (continuación)

Intervención según Necesidades Criminógenas							
a.- Educación							
Estrategia	Finalización de estudios medios			Desarrollo de estudios superiores			
Objetivo específico	Cursar y aprobar aquellos niveles de enseñanza media que aún no hayan sido completados			Acceder y aprobar las asignaturas requeridas por un determinado programa de educación superior			
Proceso (actividades)	Curso(s) estructurado(s), ejecutado durante un periodo de tiempo definido, con clases periódicas, realizadas por un profesor certificado,			Curso(s) estructurado(s), ejecutado durante un periodo de tiempo definido, con clases periódicas, impartido por una institución de educación superior acreditada			
Productos del programa	Derivación inter-institucional para acceder a las actividades (de ser necesario).	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Control de rendimiento (asegurar un nivel mínimo de aprobación)	Derivación inter-institucional para acceder a las actividades (de ser necesario)	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Control de rendimiento (asegurar un nivel mínimo de aprobación)	
Resultados en relación a objetivos	Incrementar el nivel educacional inicial (años de estudio, último nivel aprobado)	Mejorar el nivel de empleabilidad inicial	Completar la enseñanza media	Acceder a la educación superior	Incrementar el nivel educacional inicial (años de estudio)	Incrementar el nivel de formación y empleabilidad inicial	Obtener un grado académico técnico-universitario
Indicadores de Monitoreo	Individual: % de asistencia, nivel de adherencia, calificación	General: N° de derivaciones, promedio de asistencia, promedio de calificación		Individual: % de asistencia, nivel de adherencia, calificación		General: N° de derivaciones, promedio de asistencia, promedio de calificación	
Indicadores de Evaluación	Individual: calificación, aprobación/reprobación.	General: N° de egresos por aprobación, N° de sujetos que completan la enseñanza media		Individual: calificación, aprobación/reprobación.		General: N° de egresos por aprobación, N° de sujetos que completan la educación superior	

Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 26: Estructura lógica de la Fase de Intervención, en el área laboral

Intervención según Necesidades Criminógenas					
b.- Laboral					
Formación					
Estrategia	Preparación laboral		Capacitación en oficio		
Objetivo específico	Desarrollar hábitos básicos requeridos para participar en actividades laborales remuneradas (respetar horarios, atender y seguir instrucciones, administrar dinero, etc.)		Adquirir conocimientos y habilidades específicas para el desarrollo de actividades laborales, en un determinado tiempo		
Proceso (actividades)	Taller(es) de desarrollo socio-ocupacional, desarrollado durante un periodo de tiempo determinado, con sesiones periódicas, y desarrollado por un Terapeuta Ocupacional certificado		Curso(s) estructurado(s), ejecutado durante un periodo de tiempo definido, con clases periódicas, realizadas por un profesional certificado		
Productos del programa	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Control de desempeño (asegurar un nivel mínimo de aprobación)	Derivación inter-institucional para acceder a las actividades (de ser necesario).	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Control de rendimiento (asegurar un nivel mínimo de aprobación)
Resultados en relación a objetivos	Adquirir hábitos básicos para el desarrollo de actividades laborales	Mejorar el nivel de empleabilidad inicial (instrumento diagnóstico)	Incrementar el nivel de formación y empleabilidad inicial		Obtener certificación en capacitación laboral
Indicadores de Monitoreo	Individual: % de asistencia, nivel de adherencia	General: Promedio de asistencia	Individual: % de asistencia, nivel de adherencia, calificación	General: N° de derivaciones, promedio de asistencia, promedio de calificación	
Indicadores de Evaluación	Individual: nivel de avance, aprobación/reprobación	General: N° de egresos por aprobación	Individual: aprobación/reprobación.	General: N° de egresos por aprobación, N° de sujetos que obtienen certificación	

Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 27: Estructura lógica de la Fase de Intervención, en el área laboral (continuación)

Intervención según Necesidades Criminógenas						
b.- Laboral						
Intermediación						
Estrategia	Actividades laborales intra-muro				Fuentes de empleo extra-muro	
Objetivo específico	Desempeñar actividades laborales remuneradas que representen un aporte a la posterior inserción en el medio libre.				Continuar actividades laborales luego del egreso	Coordinar y promover nuevos vínculos laborales en el exterior
Proceso (actividades)	Taller(es) laboral(es), desarrollado estableciendo horarios y remuneraciones determinadas, bajo la fiscalización de autoridades externas				Continuar actividades laborales luego del egreso	
Productos del programa	Promoción de generación de puestos laborales	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Intermediación laboral	Planes de ahorro para el egreso	Derivación inter-institucional para acceder a las actividades	Intermediación laboral
Resultados en relación a objetivos	Mejorar el nivel de empleabilidad inicial		Satisfacción de necesidades financieras		Mejorar el nivel de empleabilidad inicial	Satisfacción de necesidades financieras
Indicadores de Monitoreo	Individual: % de asistencia laboral		General: N° de puestos laborales gestionados, promedio de asistencia laboral		Individual: % de asistencia laboral	General: N° de derivaciones
Indicadores de Evaluación	Individual: % de asistencia laboral		General: N° de colocaciones laborales, N° de sujetos satisfechos laboralmente		Individual: % de asistencia laboral	General: N° de derivaciones, N° de colocaciones laborales, N° de sujetos satisfechos laboralmente

Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 28: Estructura lógica de la Fase de Intervención, en el área de tratamiento de drogas

Intervención según Necesidades Criminógenas						
c.- Tratamiento de adicciones						
Estrategia	Tratamiento de rehabilitación			Actividades de prevención de recaídas		
Objetivo específico	Lograr la abstinencia total o la reducción del consumo problemático, en un determinado tiempo			Disminuir la probabilidad de recaídas en el consumo por medio del entrenamiento en estrategias preventivas		
Proceso (actividades)	Programa de rehabilitación estructurado, en modalidad 'residencial' o ambulatoria, dirigido y ejecutado por profesionales especializados			Taller(es) de prevención, desarrollado durante un periodo de tiempo determinado, con sesiones periódicas, y desarrollado por un profesional especializado		
Productos del programa	Control de cobertura	Derivación inter-institucional	Control de egresos (registro de altas por finalización del tratamiento).	Control de cobertura	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Control de recaídas (procedimiento voluntario)
Resultados en relación a objetivos	Mejorar la calidad de salud general	Reducir los daños asociados al consumo (sobre el organismo y el impacto sobre los demás)	Abandonar el consumo	Mejorar la percepción de auto-eficacia respecto del control de recaídas	Disminuir la probabilidad de recaídas.	
Indicadores de Monitoreo	Individual: Nivel de adherencia, nivel de consumo (frecuencia, intensidad)	General: N° de sujetos atendidos, N° de derivaciones realizadas		Individual: % de asistencia	General: N° de sujetos atendidos, N° de derivaciones realizadas	
Indicadores de Evaluación	Individual: Nivel de consumo (frecuencia, intensidad), tiempo sin consumo, abstinencia, alta médica	General: N° de egresos por alta médica, % de sujetos que han disminuido su nivel de consumo		Individual: Recaídas, tiempo sin consumo, % que completa la intervención	General: % de sujetos sin recaídas, N° de personas que egresan	

Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 29: Estructura lógica de la Fase de Intervención, en el área de intervención en habilidades personales

Intervención según Necesidades Criminógenas								
d.- Habilidades Personales								
Estrategia	Intervención sobre los patrones de personalidad antisocial				Intervención sobre cogniciones pro-criminales			
Objetivo específico	Desarrollar habilidades de auto-control emocional y conductual.				Desarrollo de habilidades cognitivas (actitudes, razonamiento) que modulen el comportamiento de los sujetos, fomentando las respuestas pro-sociales.			
Proceso (actividades)	Módulo o sesiones de intervención psicológica, desarrollado durante un periodo de tiempo determinado, con sesiones periódicas, y desarrollado por un profesional certificado				Módulo o sesiones de intervención psicológica, desarrollado durante un periodo de tiempo determinado, con sesiones periódicas, y desarrollado por un profesional certificado			
Productos del programa	Control de cobertura	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Control de satisfacción usuaria	Control de avance (aplicación de instrumento: impulsividad)	Control de cobertura	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Control de satisfacción usuaria	Control de avance (aplicación de instrumento: actitud frente al delito)
Resultados en relación a objetivos	Aprender a identificar y etiquetar las propias emociones.	Aprender estrategias de manejo de la ira y la agresividad	Desarrollar habilidades de auto-regulación conductual (impulsividad).		Aprender a identificar factores que desencadenan conductas delictivas.	Aprender estrategias de resolución de problemas interpersonales y de razonamiento crítico.	Ampliar y mejorar el repertorio de respuestas de los participantes, en situaciones desencadenantes de las conductas delictivas.	
Indicadores de Monitoreo	Individual: % de asistencia, nivel de adherencia		General: N° de sujetos atendidos, % de sujetos que se muestran satisfechos con la intervención		Individual: % de asistencia, nivel de adherencia		General: N° de sujetos atendidos, % de sujetos que se muestran satisfechos con la intervención	
Indicadores de Evaluación	Individual: avance en el plan de intervención, % que completa la intervención		General: % de sujetos que registran avances, N° de personas que egresan		Individual: avance en el plan de intervención, % que completa la intervención		General: % de sujetos que registran avances, N° de personas que egresan	

Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 30: Estructura lógica de la Fase de Intervención, en el área de familia y relaciones significativas

Intervención según Necesidades Criminógenas				
e.- Familia y relaciones significativas				
Estrategia	Intervención sobre soportes sociales del delito			
Objetivo específico	Fortalecimiento de las redes sociales (familia o pares) facilitadoras del proceso de reinserción de los internos.			
Proceso (actividades)	Módulo o sesiones de intervención psico-social, desarrollado durante un periodo de tiempo determinado, con sesiones periódicas, y desarrollado por un profesional certificado			
Productos del programa	Control de cobertura	Control de asistencia (asegurar un porcentaje mínimo).	Control de satisfacción usuaria	Control de avance (aplicación de instrumento)
Resultados en relación a objetivos	Identificar patrones relacionales disfuncionales que facilitarían el comportamiento delictivo	Desarrollo de competencias psicosociales e interpersonales.	Aprender a manejar la presión ejercida por los demás.	Mantener contacto con al menos un familiar, o una persona significativa, que apoye la reintegración social en la comunidad
Indicadores de Monitoreo	Individual: % de asistencia, nivel de adherencia		General: N° de sujetos atendidos, % de sujetos que se muestran satisfechos con la intervención	
Indicadores de Evaluación	Individual: avance en el plan de intervención, % que completa la intervención		General: % de sujetos que registran avances, N° de personas que egresan, N° de personas que mantienen contacto con persona significativa	

Fuente: Elaboración propia

En síntesis, esta metodología de monitoreo y evaluación de programas de rehabilitación y reintegración social de infractores de la ley, ha sido estructurada siguiendo las orientaciones de los principios de diseño e implementación presentes en programas que han demostrado ser efectivos en la reducción de la reincidencia y teniendo en cuenta las condiciones de factibilidad ofrecidas por la situación penitenciaria actual de los países participantes en la presente investigación.

En este sentido, la metodología debe lograr ser útil a los objetivos de cada sistema nacional, y permitir la comparación de sus resultados por medio del registro de indicadores estandarizados. De igual forma, debe constituir un sistema replicable y permanente en el tiempo, que sea fácil de implementar y comprender, además de promover un uso eficiente de sus recursos.

El diseño de esta metodología, contempla su inicio durante el momento del diagnóstico inicial de las necesidades criminógenas de los reclusos, siendo estructurada a

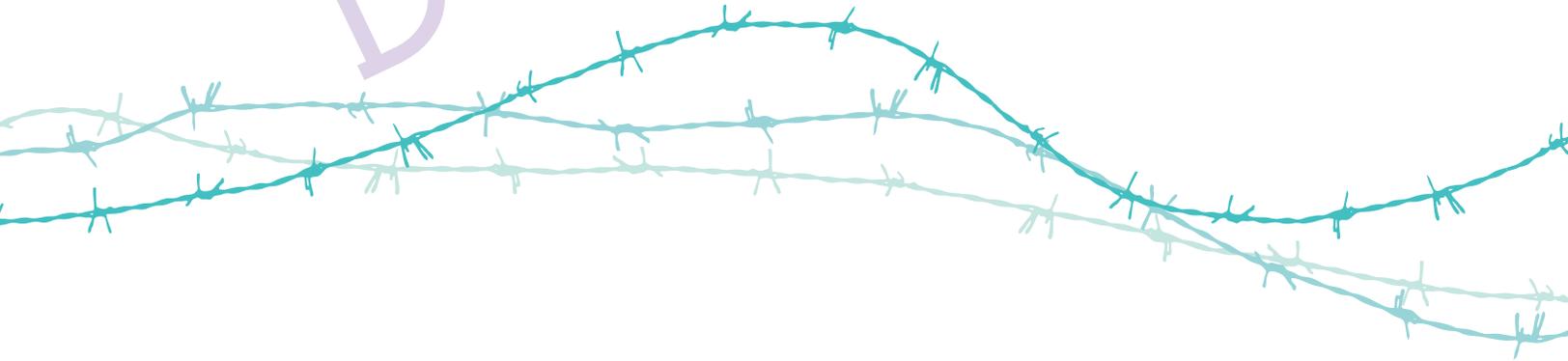
partir de éste, al establecer la línea de base que permitirá posteriormente constatar los avances obtenidos a través de la intervención. A su vez, la metodología contempla la realización de diversas evaluaciones, llevadas a cabo durante y después de la intervención, en plazos que deberán ser establecidos por cada sistema penitenciario que la implemente. Del mismo modo, la metodología propone la utilización de una serie de indicadores estandarizados, individuales y generales, que reflejen el desempeño y la efectividad de los programas a través de sus productos (monitoreo) y resultados (evaluación).

Finalmente, es importante recordar que para realizar un adecuado proceso de monitoreo y evaluación de programas de intervención, se requiere previamente que estos hayan sido diseñados en forma clara y precisa, que cuenten con sistemas de registro y almacenamiento de información pertinente a la evaluación del desempeño, y que esta información haya sido recogida a través de procedimientos estructurados, que aseguren la calidad de la misma.

D R A F T

COLABORADORES

DRAFT



COLABORADORES

Las siguientes personas participaron en la elaboración de este Informe como Puntos de Contacto Nacionales. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos agradece su inestimable colaboración:

Sra. Eleanor **Nurse**, *Senior Administrative Officer, Ministry of Home Affairs*, Barbados

Sr. Cristóbal **Lira Ibañez**, Subsecretario de Prevención del Delito, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile

Máster Lilliana **Rivera Quesada**, Asesora, Despacho del Ministro - Ministerio de Justicia y Paz, Costa Rica

Sra. Ella **Gharety**, *Policy Analyst, Offender Management Division - Ministry of National Security*, Jamaica

Sr. Julio Cesar **Guarteche**, Inspector Principal, Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay

Psic. Gabriela **Fulco**, Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay

Dra. Silvia **Izquierdo**, Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay

Lic Livia **Ambulo**, Dirección de Estrategias y Seguimiento a la Seguridad Nacional - Ministerio de Seguridad Pública, Panamá

Dr. Servio **Jaén**, Dirección de Estrategias y Seguimiento a la Seguridad Nacional - Ministerio de Seguridad Pública, Panamá

Dr. Ysmael **Paniagua Guerrero**, Coordinador Nacional, Modelo de Gestión Penitenciaria, República Dominicana

ANEXOS

DRAFT



ANEXO N° I:

FICHA TÉCNICA PROGRAMAS DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN PARA POBLACIÓN ADULTA ENCARCELADA

Barbados

Listado de programas / Proveedor	Programa de destrezas para afrontar situaciones difíciles / HMP
Líneas teóricas	<p>Modelo de comportamiento cognitivo (Beck)</p> <p>El objetivo es ayudar a las personas a identificar y modificar formas equívocas de pensar y, como consecuencia, mejorar sus habilidades para evaluar situaciones problemáticas y utilizar estrategias pro-sociales para resolver problemas.</p>
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	<p>Manejado por un psicólogo</p> <p>La duración del periodo de implementación esta pautada para 12 semanas</p> <p>Participantes: No se especifica una población particular para el grupo objetivo y se dirige a ofensores en general (tanto hombres como mujeres).</p> <p>Se debe tener un nivel básico de alfabetismo, así como individuos con un nivel mínimo de interés o motivación.</p> <p>El/la recluso/a debe tener un mínimo de 6 meses restantes en su sentencia.</p>
Monitoreo	<p>El monitoreo y evaluación no esta estructurado. Los resultados obtenidos son generalmente mixtos. Se utiliza la herramienta de evaluación PAS al principio y final del programa.</p> <p>Hay una serie de exámenes de control que son administrados a los/las reclusos/as para su propia concientización.</p>
Evaluación	<p>Se conducen entrevistas post-grupos. Estas entrevistas son hechas individualmente para ver como el programa impactó en el recluso/a.</p>

Listado de programas / Proveedor	Programa para el manejo de la agresividad / HMP
Líneas teóricas	<p>Terapia cognitiva -conductual y Terapia de conducta racional emotiva</p> <p>El programa tiene dos metas principales: 1) Ayudar a los reclusos a reducir sus emociones agresivas. 2) Entender los desencadenantes internos y externos que causan agresividad y violencia.</p>
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	<p>Manejado por un psicólogo</p> <p>Este programa esta estructurado en 14 semanas intensivas de educación psicológica y un programa de terapia cognitiva -conductual.</p> <p>Participantes: Reclusos condenados que están a 12-18 meses de cumplir su sentencia. Los participantes de los grupos son generalmente condenados por lesiones o agresión o sus delitos fueron lo suficientemente severos como para ser derivados al programa luego de una primera condena.</p>

Monitoreo	<p>El índice de éxito de los participantes de los grupos durante las sesiones se mide utilizando escalas específicas de manejo de agresividad cada 3 semanas. Las escalas son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Escala de estilos de expresión de enojo 2. Escala de estilos de manejo de agresividad 3. Escala de tolerancia al estrés 4. Escala de autoestima <p>Los puntajes son recopilados dentro de las tablas de valoración de cada participante durante y después de completado el curso. Las notas de progreso son facilitadas al tribunal</p>
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	<p>Talleres y proyectos / HMP:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Artes visuales 2. Sastrería 3. Reparaciones de automóviles 4. Mecánica automotriz 5. Carpintería 6. Ebanistería 	<p>Programas vocacionales / HMP:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Repostería / cocina 2. Agricultura 	<p>Programas educacionales:</p> <p>Estudios básicos Aritmética Inglés Matemáticas Estudios sociales Principios de negocios Economía Valores y educación</p>	<p>Para mujeres, los programas también incluyen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cosmetología 2. Diseño de vestidos
Líneas teóricas	<p>Estos programas permiten a los reclusos participar de actividades constructivas fuera de sus celdas. También son conducentes a comportamientos pro-sociales, regulación social e integración, así como a la construcción de autoestima, autosuficiencia y destrezas para el mundo exterior. Apuntan a mejorar los déficits de comportamientos, mejorando así sus capacidades de generar recursos y su conformidad con las normas sociales, evitando así que vuelvan a una vida de criminalidad.</p>			
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	<p>Los programas son normalmente manejados por oficiales penitenciarios o voluntarios. El periodo de implementación es continuo.</p>			
Monitoreo	-			
Evaluación	Estos programas no cuenta con apoyo post-intervención			

Listado de programas / Proveedor	<p>Programas especiales:</p> <p>a) Desordenes psiquiátricos</p> <p>b) Pacientes de VIH</p> <p>No existen tratamientos para ofensores sexuales</p>
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	<p>a) Dos visitas a la semana por personal clínico del Hospital Psiquiátrico</p> <p>b) Usualmente son asistidos por el Coordinador de VIH, un consejero capacitado.</p>
Monitoreo	-
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Programa de Rehabilitación y Consejería sobre Drogas (IDRC por sus siglas en inglés) El IDRC es un programa sustantivo de rehabilitación de drogas desarrollado e implementado para drogadictos y personas condenadas por delitos vinculados a drogas.
Líneas teóricas	El programa es un modelo psicoterapéutico utilizando la Fundación de Investigación de Adicciones (ARF por sus siglas en inglés) de Ontario, Canadá para la rehabilitación en drogas.
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	El programa emplea la técnica de grupos abiertos y por lo tanto se enfoca en todas las personas sentenciadas por involucramiento en drogas. Incluye 70 horas de rehabilitación anual. Tiene 12 módulos de educación psicológica y tratamiento, con cinco distintos modelos de pre-liberación. El programa toma en cuenta la formación del grupo con: discapacitados mentales, aquellos con daño cerebral por el uso de drogas, síndrome de alcoholismo fetal, discapacidades de aprendizaje, desórdenes adictivos y emocionales concurrentes y aquellos con discapacidades de desarrollo.
Monitoreo	Se les pide a los reclusos que completen una evaluación privada de su participación en el grupo, antes de su puesta en libertad.
Evaluación	Las evaluaciones del programa se realizan cuando los empleados de relocalización conducen las entrevistas de los reclusos antes de su liberación.

Costa Rica

Listado de programas / Proveedor	Programa "Avancemos": Estudios de becas para privados de libertad que cursan la educación secundaria y universitaria / Ministerio de Educación.
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	-
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Atención y prestación de servicios con enfoque de género a mujeres privadas de libertad.
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	-
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Apoyo de autoayuda a personas privadas de libertad con necesidad de contención psicológica y emocional / Provisto por Alcohólicos Anónimos y Narcóticos Anónimos.
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	-
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Apoyo espiritual para personas privadas de libertad / Grupos religiosos católicos y evangélicos.
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	-
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Empresas que dan empleo a personas privadas de libertad.
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	325 personas trabajando
Monitoreo	-
Evaluación	-

Chile

Listado de programas / Proveedor	Actividades laborales: Cursos de formación y/o capacitación. Los principales cursos fueron: - Mueblería - Gasfitería - Corte y Confección - Electricidad - Carpintería - Gastronomía
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Capacitaciones técnicas y de formación socio laboral de diversa duración para el trabajo dependiente o independiente. Participantes en 2011: 3.616 internos (17,25% mujeres y 82,75 % varones)
Monitoreo	-
Evaluación	En 2011 se capacitó a 2,4% de la población encarcelada. 89% del total de internos en capacitación fue certificado por instituciones acreditadas por el Servicio Nacional de Capacitación (SENCE).

Listado de programas / Proveedor	Actividades educacionales / Ministerio de Educación
Líneas teóricas	La oferta educacional se basa en los Planes y Programas de Educación de adultos del Ministerio de Educación.
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Se aplica al interior de los establecimientos penitenciarios, lo que considera tanto escuelas básicas como liceos. En 2011, la matrícula inicial fue de 13.214 a. 6.313 internos en Educación Básica b. 6.901 internos en Enseñanza
Monitoreo	-
Evaluación	Del total de estudiantes, 92,9% finalizó el año escolar. Se atendió al 41,7% de las personas encarceladas con necesidades de estudio.

Listado de programas / Proveedor	Actividad Deportiva y de Recreación
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	-
Evaluación	Durante 2011 registró un total de 94.715 participantes (este n° contiene personas que participaron en más de 1 actividad).

Listado de programas / Proveedor	Actividad religiosa:	
	a)Evangélica / Capellanía Evangélica Programa Asociación para la Protección y Asistencia a los Condenados.	b) Católica / Capellanía Católica Talleres de evangelización y misión bíblica.
Líneas teóricas	-	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-	-
Monitoreo	-	-
Evaluación	Durante 2011 se ejecutó en 10 cárceles, con una participación promedio de 1.624 internos.	Durante 2011 se ejecutó en 12 cárceles, con una participación promedio de 989 internos.

Listado de programas / Proveedor	Atención e intervención psicosocial / Genchi intramuros
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Prestaciones básicas psicosociales destinadas a resolver la demanda espontánea de atención de la población penal. Se realiza un diagnóstico que permite formular un plan de intervención individual mediante el cual se deriva al penado a la oferta programática del recinto en el cual se encuentra cumpliendo condena.
Monitoreo	-
Evaluación	En 2011, atención a 94% de la población penal.

Listado de programas / Proveedor	Trabajo / Genchi intramuros
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Son las actividades de trabajo remunerados como artesanos, microempresarios, trabajadores de empresas privadas, en prestaciones de servicios para la unidad penal o empresas.
Monitoreo	-
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Programa de intervención / Ministerio del Interior
Líneas teóricas	Enfoque cognitivo y narrativo.
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	El programa tiene 2 componentes: 1) Plan de Intervención individual especializado 2) Acompañamiento a la inserción social de los usuarios de salida controlada al medio libre
Monitoreo	En el plan se registran las necesidades de intervención, así como el grado de intensidad que requiere ésta en cada caso, en función de factores de riesgo y potencialidades del sujeto, tanto en lo que respecta al delito como al desarrollo de competencias.
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Programa de intervención psicosocial individualizada/ Genchi post penitenciario
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Cada participante permanece en el programa entre 6 y 9 meses. Sus subcomponentes son: 1) Atención e intervención psicosocial. 2) Gestión de redes para la integración social.
Monitoreo	Se realiza un diagnóstico y se formula un plan de intervención individual.
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Programa Hoy es mi Tiempo / Genchi post penitenciario
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Tiene 3 subcomponentes que se ejecutan en 9 meses. 1) Atención e intervención psicosocial. 2) Capacitación laboral. 3) Apoyo al trabajo independiente.
Monitoreo	-
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Programa subsidio a la contratación de personas que han cumplido condena / Genchi – Ministerio del Interior
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	El programa tiene 4 subcomponentes: 1) Atención e intervención psicosocial. 2) Capacitación laboral dependiente. 3) Apoyo al trabajo independiente. 4) Intermediación Laboral para la colocación dependiente.
Monitoreo	Se construye un plan de intervención individualizado, con objetivos consensuados, el cual deberá ser actualizado cada 6 meses, mientras la persona se mantenga en el programa.
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Control y gestión administrativa de la libertad condicional y (eliminación de antecedentes)
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Son las gestiones referidas a la reintegración del penado a la sociedad y al proceso de eliminación de antecedentes penales para aquellos que han cumplido sus condenas.
Monitoreo	-
Evaluación	-

Jamaica

Listado de programas / Proveedor	Educación Académica Básica -Entrenamiento avanzado para CSEC (idioma inglés, matemáticas, principios de negocios, principios de cuentas, estudios sociales)	Vocacional (ejemplo sastrería, soldaduras, trabajo con maderas)	Tecnología de Información	Entrenamiento para el desarrollo (destrezas de vida).
Se cuenta con apoyo del Ministerio de Educación, HEART Trust/NTA y otras agencias.				
Líneas teóricas	Los programas de educación están monitoreados por Coordinadores Educativos.	-	La mayoría de las instituciones cuentan con un laboratorio de computadoras y proveen un programa estructurado	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Reclusos adultos interesados en mejorar o expandir sus conocimientos y destrezas. Entrenamiento es obligatorio para todos los jóvenes.	-	Los cursos se dictan principalmente por oficiales correccionales apoyados por profesores entrenados.	Los programas de rehabilitación son supervisados directamente por la Unidad de Rehabilitación.
Monitoreo	El monitoreo es llevado a cabo a través de visitas in-situ, reportes y actualizaciones	-	-	-
Evaluación	Evaluación se realiza a través de testimonios, exámenes internos y resultados de exámenes externos.	-	-	-

Listado de programas / Proveedor	Callar las armas
Líneas teóricas	Programa de modificación de comportamiento que atiende tanto adultos como a jóvenes ofensores. Modelo de cascada (entrenar a los entrenadores) es utilizado por la sostenibilidad del programa.
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Comenzó en el 2008 y por su extensión se espera que sea completado en el 2013
Monitoreo	El Coordinador de Programa monitorea de acuerdo con las condiciones estipuladas por la agencia que financia
Evaluación	Para evaluar el programa se utiliza principalmente el calendario de proyecto, los foros abiertos y los testimonios.

Listado de programas / Proveedor	Plan de Acción para la Reducción de Ofensores Reincidentes en Jamaica (JRRAP por su nombre en inglés)
Líneas teóricas	Modelo de cascada (entrenar a los entrenadores) es utilizado por la sostenibilidad del programa.
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	JRRAP comenzó en el 2008 y por su extensión se espera que finalice en el 2014. Población beneficiada: Ofensores en instituciones y aquellos que son puestos en libertad bajo supervisión; Ofensores que han recibidos sentencias sin custodia.
Monitoreo	El Coordinador de Proyecto BHC/DCS monitorea los proyectos. El representante de BHC realiza visitas al terreno. Se ha dado significativo apoyo de infraestructura, así como capacitación mediante entrenamientos a todos los niveles de personal.
Evaluación	Los programas son evaluados basándose en metas establecidas y la medida en que estas metas han sido alcanzadas. Las entrevistas con el personal administrativo, reclusos y personal de seguridad también proveen las bases para el análisis del éxito del programa.

Listado de programas / Proveedor	VIH/STI Ministerio de Salud
Líneas teóricas	Pruebas y tratamiento de reclusos con VIH/SIDA. Actividades de sensibilización también se realizan como parte de la estrategia proactiva.
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Este programa comenzó en el 2005 como una sociedad entre el DCS, el Ministerio de Salud (a través del proyecto de Fondo Mundial), la Escuela de Salud Pública de John Hopkins Bloomberg y el <i>Jamaica AIDS Support</i> . El servicio esta disponible a todos los reclusos pero el enfoque es en nuevas admisiones y aquellos privados de libertad que son positivos al VIH.
Monitoreo	El programa opera desde la Unidad Medica bajo la guía del Director de Servicios Médicos (un doctor en medicina), quien es el vínculo directo con el Ministerio de Salud.
Evaluación	Tratamiento y cuidado se miden en relación a los estándares requeridos por el Ministerio de Salud.

Listado de programas / Proveedor	Unidades familiares proveyendo apoyo emocional y físico
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	La unidad familiar es considerada como uno de los pilares más fuertes en sistemas de apoyo de facilidades penales. Se promueve mayor involucramiento a través de "Días Familiares" bi-anales en algunas instituciones. Esto provee la oportunidad para que personas privadas de libertad interactúen y se acerquen a sus hijos, una situación que de otra manera no sería permitida.
Monitoreo	-
Evaluación	Aunque no se han realizado investigaciones en estas facilidades penales, se ha podido notar que reclusos que recibieron constante apoyo familiar, generalmente demuestran mejoría en su comportamiento y son menos propensos a reincidir.

Listado de programas / Proveedor	Programa de Trabajo Público de Reclusos en Autopista 2000
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Los programas de trabajo para reclusos no solo proveen actividades significativas para las personas privadas de libertad, sino que también crean oportunidades para ellos de devolver algo a la comunidad. Aunque existe todavía un vacío para mayor contribución del sector privado, el apoyo al programa es visto como un paso en la dirección correcta. Un área de involucramiento en la comunidad, que recibe algo de apoyo del sector privado es el Programa de Trabajo Público de Reclusos. El programa utiliza las destrezas de los reclusos para mantener la apariencia estética de espacios públicos. Equipos de reclusos son asignados a mantener una de las principales autopistas del país y el Parque de Héroes Nacionales, donde yacen los restos de algunos de los héroes y ex-primer Ministros de Jamaica.
Monitoreo	-
Evaluación	Debido al éxito del programa se extendió en el 2007 a cinco de las 14 parroquias del país.

Listado de programas / Proveedor	Comida para los pobres / ONG
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Este programa provee asistencia a la reintegración de reclusos puestos en libertad. La asistencia se da mediante hospedaje, herramientas y equipamiento. Comida para los pobres es la única organización que provee prestaciones sociales a excarcelados.
Monitoreo	-
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Atletas – Deportes como un vehículo para el cambio
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Se introdujo en los centros penitenciarios por la Fundación Courtney Walsh en el 2009. Courtney Walsh fue un famoso jugador de cricket en el Caribe y es considerado uno de los baluartes del deporte. Él y su equipo ofrecen clases para los reclusos del Centro Correccional para Adultos Tower Street. Se emiten certificados para los que completan el programa y aquellos que sobresalen han sido reclutados por clubes de cricket una vez han sido puestos en libertad.
Monitoreo	-
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Estudiantes Expresando la Verdad – Desarrollo de capacidades
Líneas teóricas	Estudiantes Expresando la Verdad (SET por su nombre en inglés) es un proyecto del Sr. Kevin Wallen, un orador motivacional. El concepto está enfocado a canalizar la capacidad y las destrezas de liderazgo de los reclusos hacia actividades constructivas, mientras se les moldea para convertirlos en ciudadanos responsables.
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Se introdujo primero en el Centro Correccional para Adultos Tower Street y desde entonces se ha expandido a los Centros Correccionales para Adultos de Fort Augusta y St. Catherine, así como también a la Unidad Juvenil de Río Cobre. El Programa SET involucra a un grupo de reclusos que son seleccionados de entre sus pares, para ser formados como ejemplos a seguir por el resto de la población privada de libertad.
Monitoreo	Este grupo está supervisado de cerca por oficiales correccionales y un coordinador, que provee consejería y apoyo.
Evaluación	-

Panamá

Listado de programas / Proveedor	Trabajo intramuros / dirigido por el Departamento de planificación y proyectos del Sistema Penitenciario. - Cocina y alimentos - Aseadores y ayudantes - Talleres de producción - Granjas
Líneas teóricas	No existe modelo de intervención
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	1188 personas - 276 - 717 - 127 - 68
Monitoreo	Sin registro
Evaluación	No se efectúa seguimiento

Listado de programas / Proveedor	Programas educativos, presentes en toda cárcel / elaborados y ejecutados por el Ministerio de Educación. Alfabetización, primaria, secundaria, capacitación en oficios.
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	3551 personas actualmente (25% de la población penal total)
Monitoreo	-
Evaluación	-

República Dominicana

Listado de programas / Proveedor	Actividades religiosas
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	A mayo de 2012, 1228 participantes.
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Actividades deportivas
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	A mayo de 2012, 2396 participantes.
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Actividades culturales
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	A mayo de 2012, 2165 participantes
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Actividades laborales
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	A mayo de 2012, 999 participantes
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Actividades educacionales
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	-
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Programas de desintoxicación de drogas
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	-
Monitoreo	-
Evaluación	-

D R A F T

Listado de programas / Proveedor	Programas de rehabilitación en el nuevo modelo penitenciario:					
	a) Al interior de los centros penales:					
	1. Actividades laborales y productivas: Se desarrolla el ciclo completo de la Educación: - Patria Letrada - - Alfabetización - Educación Básica - Educación Media - Educación Superior - Universitaria - Cursos técnicos - Escuela de Idiomas - Educación Espiritual - Escuelas de Arte y Cultura - Escuela de artesanías - Talleres de cuero y piel - Escuela de Informática	2. Programa de Salud Mental: - Manejo de conflictos y la ansiedad - Violencia de género - Terapias individuales, grupales y ocupacionales - Manejo de la ira y la agresividad - Expresión de sentimientos - Programa para el manejo de la drogodependencia (Tabaquismo, Alcoholismo y otras sustancia psicoactivas) - Manejo de conflicto con mi pareja - Cuidados a internos con trastornos psiquiátricos - Aprendiendo valores universales - Modificación de la conducta - Atención a internos envejecientes - Programa sobre el manejo del perdón	3. Talleres Productivos: - Ocupación productivo-laborales - Agricultura - Ebanistería - Panadería y repostería - Granjas de crianza de pollo, cerdo, conejo - Talleres de elaboración - Talleres de ebanistería - Elaboración de cuadros (pinturas) - Invernaderos - Unidades de fotografía - Capacitación Laboral y de actividades productivas - Cuero y piel	4. Asistencia de salud: - Programa de atención a internos con patología crónica (Hipertenso, Diabético, VIH-Sida) - Control de la TB - Programa de manejo de alimentos - Protocolo de manejo de huelga de hambre - Programa contra el dengue	5. Programas Jurídicos: - Procesos de Libertad Condicional - Charla de asistencia jurídica - Programas de asesoramiento jurídico a la población interna sobre su proceso penal	6. Trabajo Social: - Educación sin limite - Acercamiento familiar - Apoyo en el proceso de observación (nuevo ingreso) - Charla de orientación sobre deberes y derechos dentro del centro - La sala virtual para internos extranjeros
Líneas teóricas	-					
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Cada recluso pasa por una fase de observación, la cual se realiza por un periodo de hasta 30 días luego del ingreso a la cárcel. De esta fase se desprende un diagnóstico que abarca los niveles jurídico, educativo, familiar, laboral, psicológico y de salud. El diagnóstico produce el “Protocolo Unificado del Interno” del cual se desprende el Programa de Tratamiento Individualizado, que consiste en trabajar con el interno a partir de los hallazgos de la fase de observación. El tratamiento consiste, básicamente, en la participación del interno en variadas actividades, e incluye asistencia psicológica y participación en actividades religiosas.					
Monitoreo	Los programas son ejecutados por personal profesional de los centros correccionales, aunque en actividades alusivas a la formación técnica y la educación formal, participa personal de entes públicos y privados comprometidos con el proceso de rehabilitación. La Junta de Tratamiento es un equipo multidisciplinario (abogados, médicos, psicólogos, trabajadores sociales) que analiza y aprueba el tratamiento individualizado, así como supervisa y verifica los avances que va realizando el interno.					
Evaluación	-					

Listado de programas / Proveedor	Programas de rehabilitación en el nuevo modelo penitenciario:
	b) Después de la salida del centro penal (Asistencia Post penitenciaria):
	- Intervención familiar y de pareja - Atenciones psicológicas - Búsqueda de empleos - Microcréditos para pequeñas y medianas empresas (PYMES)
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Cada recluso pasa por una fase de observación, la cual se realiza por un período de hasta 30 días luego del ingreso a la cárcel. De esta fase se desprende un diagnóstico que abarca los niveles jurídico, educativo, familiar, laboral, psicológico y de salud. El diagnóstico produce el "Protocolo Unificado del Interno" del cual se desprende el Programa de Tratamiento Individualizado, que consiste en trabajar con el interno a partir de los hallazgos de la fase de observación. El tratamiento consiste, básicamente, en la participación del interno en variadas actividades, e incluye asistencia psicológica y participación en actividades religiosas.
Monitoreo	Los programas son ejecutados por personal profesional de los centros correccionales, aunque en actividades alusivas a la formación técnica y la educación formal, participa personal de entes públicos y privados comprometidos con el proceso de rehabilitación. La Junta de Tratamiento es un equipo multidisciplinario (abogados, médicos, psicólogos, trabajadores sociales) que analiza y aprueba el tratamiento individualizado, así como supervisa y verifica los avances que va realizando el interno.
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Programa "Masculinidad sin violencia"
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Dirigido a reclusos condenados a prisión por el delito de violencia intrafamiliar.
Monitoreo	-
Evaluación	-

Uruguay

Listado de programas / Proveedor	URUGUAY INTEGRA / Dirección Nacional de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social.
Líneas teóricas	Capacitaciones en oficios como albañilería, panadería, artesanía en cuero, etc.
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Dirigido a reclusos condenados a prisión por el delito de violencia intrafamiliar.
Monitoreo	Es un programa socioeducativo, que apunta a la promoción y generación de vínculos, habilidades y herramientas que fomentan la inclusión e integración social. Se lleva a cabo a través de talleres, actividades culturales, recreativas y de capacitación, en grupos de 20 personas, durante un período de 8 meses. Actualmente ejecuta 8 proyectos con PPL en 8 centros carcelarios del país. El perfil usuario varía en cada unidad penal. Cuenta con 2 profesionales promedio en cada unidad penal.
Evaluación	-

Listado de programas / Proveedor	Programa de Educación en Contextos de Encierro, Consejo de Educación Secundaria.
Líneas teóricas	El objetivo del programa es contribuir a la rehabilitación de los reclusos, así como satisfacer el derecho a la educación y reparación de los actos cometidos. Además, busca ayudar a la recuperación de su condición de ciudadanos y a promover su autoestima.
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Actualmente se imparten clases en 19 establecimientos penitenciarios. En 2011 participaron del programa 900 personas. De ellas, un 75% cursa Ciclo Básico y el resto materias de Bachillerato. 195 docentes. Generalmente, son 12 profesores por establecimiento que dan clases a grupos multigrado de no más de 20 personas.
Monitoreo	-
Evaluación	No existe metodología de evaluación del proceso. El único dato al respecto es que al 2011 hay un nivel individual de aprobación de exámenes del 95%.

Listado de programas / Proveedor	Centro Nacional de Rehabilitación
Líneas teóricas	Enfoque cognitivo-conductual complementado con intervención en las esferas educativa y laboral. La intervención es progresiva y se basa en tres fases que suponen diferentes niveles de competencias, responsabilidad y autonomía de los internos. Además de las fases, los internos responden a un plan individual de trabajo que se adecua a sus necesidades específicas. Sus objetivos son: i) disminuir las tasas de reincidencia, ii) mejorar los recursos personales (cognitivos, conductuales y emocionales) mediante una intervención integral, y iii) reducir los comportamientos negativos de los internos.
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Actualmente, el CNR hombres tiene cupo para 70 personas. Las áreas en las que interviene el CNR son: a) El Programa de Pensamiento Pro-social: se destina al desarrollo de competencias psicosociales y habilidades interpersonales. b) El Programa Laboral: destinado a la adquisición de hábitos y competencias laborales intramuros y a la promoción de vínculos laborales en el exterior. c) El Programa Educativo: destinado al desarrollo de la educación formal e informal de los internos. d) El Programa de Vínculos Socio Familiares: destinado al fortalecimiento de las redes sociales de los internos (familia, comunidad local, etc.) en pro de su posterior re-inserción. e) El Programa de Convivencia y Disciplina: destinado a regular el funcionamiento cotidiano durante la privación de libertad, propiciando el respeto y hábitos saludables.
Monitoreo	-
Evaluación	No existe evaluación de impacto.

Listado de programas / Proveedor	Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Su población objetivo son las PPL, los liberados y sus familiares directos. Se distinguen dos conjuntos de componentes en la intervención: 1) asistencia a liberados y familiares para ejercer sus derechos al trabajo, estudio, acceso a bienes culturales, deporte y recreación. 2) asistencia a PPL para ejercer sus derechos al trabajo, estudio, acceso a bienes culturales, deporte y recreación.
Monitoreo	
Evaluación	Existe una gran parte de los datos que la intervención necesita a los efectos de la evaluación y monitoreo, de buena calidad pero desagregados, disgregados y no sistematizados. El sistema de indicadores diseñado para la intervención no forma parte de un sistema mayor de planificación, monitoreo y evaluación de la unidad. No es posible, dado el estado del sistema de información y gestión, realizar acciones de este tipo.

Listado de programas / Proveedor	Actividades variadas
Líneas teóricas	-
Características(RRHH, Cobertura, Duración)	Aseo, huertos, etc.
Monitoreo	-
Evaluación	-

Fuente: elaboración propia en base a los reportes de los consultores nacionales.

ANEXO N° II:

PROGRAMAS DE CONDUCTA DELICTIVA Y CONSUMO PERJUDICIAL DE SUSTANCIAS (OBP) VIGENTES A JULIO DE 2012

1) ART (Aggression Replacement Training)

Es un programa de entrenamiento de remplazo de la agresión que se enfoca en infractores condenados por delitos violentos y que tienen problemas para controlar su temperamento. El programa se desarrolla en modo grupal y desafía a los infractores a aceptar la responsabilidad de su conducta y sus consecuencias, con el fin de disminuir la incidencia de agresiones y aumentar la seguridad pública.

2) ARV (Alcohol Related Violence Program)

Es un programa de violencia relacionada al alcohol que desarrolla trabajo grupal cognitivo-conductual de mediana intensidad para bebedores ocasionales que están encarcelados por delitos de violencia vinculados a la ingesta de alcohol. Se orienta a desafiar la manera en que los individuos piensan respecto a beber y a la violencia, y examina los estilos de vida y procesos de toma de decisiones en hombres jóvenes (preferentemente).

3) ASRO (Addressing Substance Related Offending)

Es un programa para delitos asociados a consumo de drogas que desarrolla una intervención cognitivo-conductual para ayudar a infractores a reducir o dejar el consumo de sustancias asociado a conductas delictivas.

4) Belief in Change

Es un programa de un año de duración diseñado para infractores de mediano a alto riesgo de reincidencia, que se enfoca en la reinserción a través de una serie de técnicas que buscan construir habilidades y redes de apoyo para la salida de la cárcel, así como aumentar la empleabilidad de los egresados. El programa integra el componente espiritual como soporte al proceso de cambio.

5) BSR (Building Skills for Recovery)

Es un programa de construcción de habilidades para la recuperación es de tipo psicosocial y se desarrolla en sesiones individuales o grupales. Se orienta a reducir la conducta delictiva y el consumo problemático de drogas, con el eventual objetivo de la recuperación, a través de una serie de estrategias que ayudan al infractor a pensar en su historia de uso de drogas y a desarrollar estrategias para prevenir recaídas.

6) CALM (*Controlling Anger and Learning to Manage it*)

Es un programa de manejo emocional diseñado para infractores que cometen delitos movidos por emociones intensas, de manera que puedan identificar los factores que desencadenan su ira y aprender habilidades para manejar estas emociones.

7) CARE (*Choices, Actions, Relationships and Emotions*)

Es un curso para reclusas cuya conducta delictiva está asociada a problemas en la regulación emocional. El curso se orienta a ayudar a identificar y etiquetar emociones, a desarrollar habilidades para la regulación emocional y a promover una identidad positiva.

8) CDVP (*Community Domestic Violence Program*)

Es un programa que busca disminuir el riesgo de delitos violentos y conductas abusivas hacia mujeres, a través de técnicas que ayudan a los agresores a hacer un cambio actitudinal en relación al abuso y violencia doméstica.

9) Chromis

es un programa intensivo para infractores violentos con alto riesgo de reincidencia que además presentan rasgos psicopáticos que los hacen renuentes a aceptar tratamiento para el cambio.

10) COVAID Programs (*Control of violence and anger in impulsive drinkers*)

Es una serie de programas para bebedores impulsivos con historia de incidentes violentos mientras han estado bajo los efectos del alcohol, que se orienta a reducir su conducta agresiva.

11) CSB (*Cognitive Skills Booster*)

es un programa diseñado para reforzar el aprendizaje en programas generales, mediante desarrollo de determinadas habilidades y prevención de recaídas.

12) Democratic TC (*Therapeutic Community*)

Es una intervención residencial que provee intervención conductual a reclusos con necesidades complejas en lo emocional y psicológico, incluyendo desórdenes de personalidad.

13) DID (*Drink Impaired Drivers Programme*)

Es un programa para el cambio de actitudes y conducta relacionadas con el manejo en estado de ebriedad.

14) FOCUS *Substance misuse Program*

Es un tratamiento cognitivo conductual diseñado para reclusos cuya conducta delictiva está asociada al consumo de alcohol y/o drogas.

15) FOR (*Focus on Resettlement*)

Es una intervención de reinserción, que mediante un breve curso motivacional busca aumentar la motivación y el compromiso activo de reclusos en su proceso de cambio. Está diseñado para reclusos cumpliendo condenas menores de 4 años de cárcel.

16) *Generic Booster Program (GBP)*

Es un programa de apoyo para candidatos a TSP, BSR y programa de violencia.

17) HRP (*Healthy Relationship Program*)

Es un programa para hombres que han cometido violencia doméstica, orientado a erradicar la violencia de pareja, mediante técnicas que enseñan estrategias saludables y alternativas a las de violencia doméstica. Existe una versión para agresores moderados y otra versión para agresores altamente violentos.

18) IDAP (*Integrated Domestic Abuse Program*)

Es un programa para hombres que han cometido actos de violencia doméstica, orientado a erradicar la violencia de pareja, mediante técnicas que enseñan estrategias saludables y alternativas a la violencia doméstica.

19) JETS (*Juvenile Estate Thinking Skills Program*)

Es un programa de habilidades cognitivas específicamente desarrollado para jóvenes de entre 14 y 17 años, que aborda aquellas formas de pensamiento y conducta asociadas a comisión de delitos.

20) Kainos '*challenge to change*'

Es un programa del tipo comunidad terapéutica, que se desarrolla en tiempo completo durante 24 semanas, que se dirige a infractores de alto riesgo de reincidencia. Es parcialmente desarrollado por mentores, es decir, personas que completaron el programa con anterioridad.

21) LIAP (*Low Intensity Alcohol Program*)

Es un programa que entrega motivación para el cambio conductual a través de técnicas de concien-

tización sobre el consumo de alcohol, con el objetivo de prevenir recaídas.

22) OSAP (*Substance Abuse Program*)

Es un programa que aborda el consumo abusivo de alcohol o drogas, a través de métodos cognitivos para cambio actitudinal y conductual, prevención de recaídas y reducción de reincidencia.

23) P-ASRO (*Prison - Addressing Substance Related Offending*)

Es un programa intensivo de intervención en drogas que aborda los procesos de pensamiento y las situaciones socio-económicas que contribuyen al desarrollo de niveles problemáticos de uso de sustancias y conducta delictiva a lo largo de la vida de las personas.

24) Priestley OTO (*Priestley One to One Program*)

Es un programa cognitivo y motivacional que se desarrolla en la comunidad y se enfoca en el cambio conductual para la reducción de reincidencia, incluyendo desarrollo de habilidades de resolución de problemas, auto-control, y habilidades sociales.

25) PPTCP (*Prison Partnership Therapeutic Community Program*)

Es un programa de abstinencia de consumo de sustancias, basado en un modelo de total inmersión, que se desarrolla en tres fases.

26) PPTSP (*Prison Partnership Twelve Step Program*)

Es un programa de intervención de alta intensidad para consumidores de alcohol y drogas, que sigue un diseño similar al de Alcohólicos Anónimos. Busca hacer evidente para los usuarios, la pérdida de control sobre sus vidas que trae aparejado el consumo, reemplazando estos modelos disfuncionales por otros prosociales.

27) RAPT (*Rehabilitation of Addicted Prisoners Trust*)

Son intervenciones similares a las PPTSP (26).

28) RESOLVE

Es una intervención cognitivo conductual de intensidad moderada, que busca reducir la violencia en infractores masculinos de mediano riesgo delictivo. El programa incluye sesiones individuales y grupales, y es adecuado para infractores con una historia de violencia instrumental o reactiva.

29) RESPOND

Es un programa en desarrollo. De tipo individual, cognitivo conductual para infractores que pueden participar del programa TSP pero que por diversas razones no son apropiados para trabajo en grupo.

30) SCP (*Self Change Program*)

Es un programa que aborda los patrones de pensamiento antisocial y las creencias que respaldan la violencia, dirigido a infractores de alto riesgo de reincidencia con historias de conducta delictiva reiterada.

31) SDP (*Short Duration Program*)

Es una intervención estructurada de 4 semanas de duración basado en el modelo de minimización de daño, e incorpora técnicas del ciclo de cambio, de prevención de recaídas, resolución de problemas, entre otras.

32) *Sex Offender Treatment Programs* (SOTP)

Es una serie de programas disponibles para agresores sexuales, que provee intervenciones que varían de acuerdo al nivel de riesgo y necesidad de los infractores.

33) C-SOGP (*Community Sex Offenders Group Program*)

Es un programa que ayuda a los agresores sexuales a entender por qué y cómo cometieron delitos sexuales, aumentando la conciencia sobre el daño producido a las víctimas, y practicando nuevas habilidades conductuales y de pensamiento que los mantengan alejados de la agresión sexual.

34) NSOGP (*Northumbria Sex Offenders Group Program*)

Es un programa que ayuda a los agresores sexuales a entender por qué y cómo cometieron delitos sexuales, aumentando la conciencia sobre el daño producido a las víctimas, y practicando nuevas habilidades conductuales y de pensamiento que los mantengan alejados de la agresión sexual.

35) NSOGP (*Northumbria Sex Offenders Group Program*)

Es un programa de tratamiento para agresores sexuales, que sigue los principios de los programas SOGP y SOTP. Se dirige a reforzar y consolidar los aprendizajes, así como a formular estrategias apropiadas de prevención de recaídas.

36) TVSOGP (*Thames Valley Sex Offenders Group Program*)

Es un programa que ayuda a los agresores sexuales a entender por qué y cómo cometieron delitos sexuales, aumentando la conciencia sobre el daño producido a las víctimas, y practicando nuevas habilidades conductuales y de pensamiento que los mantengan alejados de la agresión sexual.

37) I-SOTP (*Internet Sex Offender Treatment Program*)

Es un programa diseñado para explorar y abordar los pensamientos, sentimientos y creencias que sostienen la conducta delictiva en un grupo de infractores que han cometido agresiones sexuales por internet, con el objetivo de reducir el riesgo de reincidencia y aumentar la comprensión del impacto de su conducta.

38) ASOTP-CV (*Adapted Sex Offender Treatment Program - Community Version*)

Es un programa similar al SOTP, pero adaptado a quienes presentan dificultades sociales o de aprendizaje.

39) SOTP Core (*Sex Offenders Treatment Program*)

Es un programa que ayuda a los agresores sexuales a entender por qué y cómo cometieron delitos sexuales, aumentando la conciencia sobre el daño producido a las víctimas, y practicando nuevas habilidades conductuales y de pensamiento que los mantengan alejados de la agresión sexual.

40) SOTP BNM (*Sex Offenders Treatment Program Becoming New Me*)

Es un programa que cubre áreas similares al Core SOTP (39), pero está adaptado para quienes presentan dificultades sociales o de aprendizaje.

41) SOTP BLB (*Sex Offenders Treatment Program Better Lives Booster*)

Es un programa diseñado para respaldar el aprendizaje que los agresores sexuales han tenido en otros SOTPs, entregando oportunidades adicionales para practicar habilidades personales relevantes.

42) SOTP ABLB (*Sex Offenders Treatment Program Adapted Better Lives Booster*)

Es un programa desarrollado para quienes han completado el Adapted SOTP. Comparte los principios de la versión Core, con métodos adecuados a diferentes estilos de aprendizaje y habilidades. Existe una versión de baja intensidad enfocada a reclusos con condenas largas, y una versión de alta intensidad para quienes se encuentran en el último año de condena.

43) *SOTP Extended (Sex Offenders Treatment Program Extended)*

Es un programa que está dirigido a infractores de riesgo alto y muy alto, que hayan completado los objetivos del programa Core. Cubre 4 áreas: reconocimiento y modificación de patrones disfuncionales de pensamiento, regulación emocional, habilidades de intimidad, y prevención de recaídas.

44) *SOTP HSF (Sex Offenders Treatment Program Healthy Sexual Functioning)*

Es un programa que tiene por objetivo promover un funcionamiento sexual saludable, principalmente en agresores sexuales de alto riesgo que reconocen haber tenido intereses sexuales agresivos en el último tiempo.

45) *SOTP Rolling (Sex Offenders Treatment Program Rolling)*

Es un programa que entrega un nivel menos intensivo de tratamiento con mayor énfasis en los déficits en los estilos vinculares y habilidades relacionales.

46) *The Women's Program*

Es un programa cognitivo y motivacional específicamente diseñado para mujeres que han cometido delitos contra la propiedad y que presentan riesgo de nuevas condenas por delitos no violentos. El programa observa la manera en que las mujeres comprenden y resuelven los problemas en su vida, y busca formas alternativas de resolución.

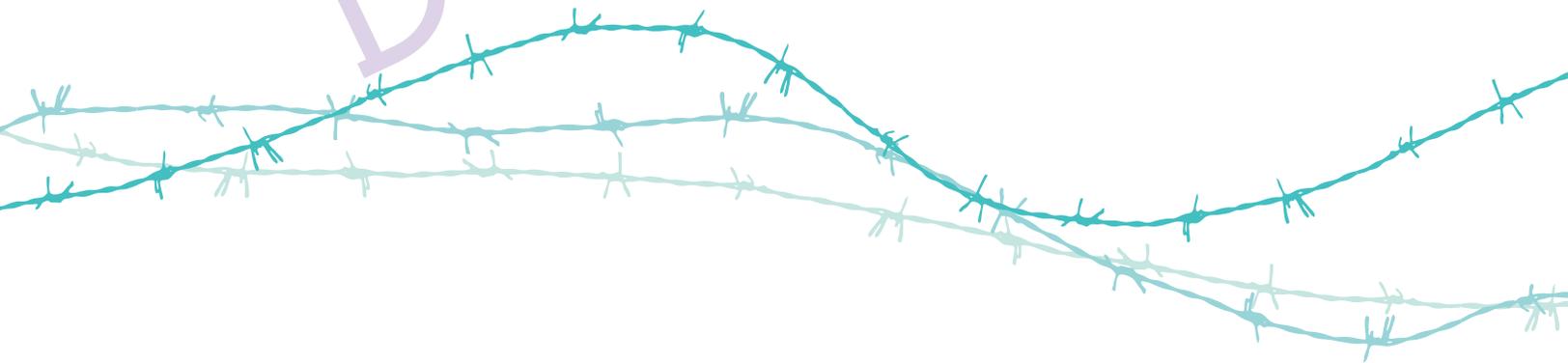
47) *TSP (Thinking Skills Program)*

Es un programa de habilidades cognitivas que aborda patrones de pensamiento en infractores y su conducta asociada al delito. El programa se orienta a reducir la reincidencia mediante el desarrollo de habilidades para la planificación de objetivos y estrategias prosociales para alcanzar dichos objetivos.

Fuente: Ministry of Justice, 2012 Andrews y Bonta, J. (1998) *The Psychology of Criminal Conduct*, Cincinnati: Anderson Publishing.

REFERENCIAS

DRAFT



Referencias

- » Andrews y Bonta, J. *The Psychology of Criminal Conduct*, Cincinnati: Anderson Publishing, 1998.
- » Austin, J. "Prisoner Reentry: Current Trends, Practices, and Issues", *Crime and Delinquency*, Vol. 47, Nº 3 (2001): 314-334.
- » Bazemore, G. y Erbe, C. "Reintegration and Restorative Justice: Towards a Theory and Practice of Informal Social Control and Support" en S. Maruna, y R. Immarigeon, eds., *After Crime and Punishment: Pathways to Offender Registration*, Cullompton: Willan Publishing, 2004.
- » Bennet, J. "Activities in Prison" en I. Jewkesy y J. Bennet, eds., *Dictionary of Prisons and Punishment*, Cullompton: Willan Publishing, 2008.
- » Bonta, J. y Andrews, D.A., *Risk-Need-Responsivity Model for Offender Assessment and Rehabilitation*. Public Safety Canada, 2007. p. 11, disponible en http://www.ps-sp.gc.ca/res/cor/rep/risk_need_200706-eng.aspx
- » Carranza, E. "Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?" *Anuario de Derechos Humanos*. Facultad de Derecho de Universidad de Chile, Santiago: Andros Impresores, 2012.
- » Case, S. *Understanding Youth Offending: Risk Factor Research, Policy and Practice*. Cullompton: Willan Publishing, 2009.
- » Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. *Estudio de Evaluación del Programa de Fortalecimiento de los Consejos Técnicos y Seguimiento de los Beneficiarios con Salida Controlada al Medio Libre*. Universidad de Chile y Fundación Paz Ciudadana, Informe final, 2012.
- » Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/08: "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas".
- » Correctional Service of Canada (CSC). Our Organization, 2007 en <http://www.csc-scc.gc.ca/text/organi-eng.shtml>
- » Correctional Service of Canada. *Evaluation Report: Correctional Service Canada's Correctional Programs*. Evaluation Branch, Performance Assurance Sector, 2009.
- » Coyle, A. *La Administración Penitenciaria en el Contexto de los Derechos Humanos*. Londres: Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, 2002.
- » Crow, I. *The Treatment and Rehabilitation of Offenders*. London: Sage Publications, 2001.
- » Delaney, P. y Weir, S. "An Assessment, Monitoring and Outcome Measurement System for Offender Rehabilitation and Reintegration Programmes: A Description of a Model at Work in the Cornmarket Project, Wexford" *Irish Probation Journal*, 8 (2011): 200 – 217.
- » Farrall, S. y Calverley, A. *Understanding Desistance from Crime*. Maidenhead: Open University Press, 2006.

- » Flood-Page, C., Campbell, S., Harrington, V., and Miller, J. *Youth Crime: Findings from the 1998/1999 Youth Lifestyles Survey*. Research, Development & Statistics, Home Office: UK, 2000
- » Gendreau, P., Little, T. y Goggin, C. "A Meta-Analysis of the Predictors of Adult Offender Recidivism: What Works!". *Criminology* 4.4 (1996): 575 - 607.
- » Gendreau, P., French, S., & Taylor, A. *What works (what doesn't) revised 2002: The principles of effective correctional treatment*. Unpublished manuscript, Canada: University of New Brunswick, St. John, 2002.
- » Gilbert, N. *Researching Social Life*, 3rd edition. Londres: Sage, 2008.
- » Graham, J. and Bowling, B. *Young People and Crime, Research Study 145*. Home Office: Research and Statistics Department, 1995.
- » Hedderman, C. "The 'Criminogenic' Needs of Women Offenders". en G. McIvor (Ed.), *Women who offend*. London: Jessica Kingsley (2004): 227-244.
- » Hedderman, C. "Rediscovering Resettlement: Theory, Policy and Research" A. Hucklesby and I. Hagley-Dickinson (Eds.) *Prisoner Resettlement. Policy and Practice*, Cullompton, Willan Publishing (2007): 9-25.
- » Hedderman, C. "Evidencing Impact with Numbers". *Women's BreakOut Seminar*, London, United Kingdom, November 29th 2011.
- » Hollin, C. R., & Palmer, E. J., eds., *Offending behaviour programmes: Development, application and controversies*. Chichester: John Wiley & Sons, 2006.
- » Hough, M. *Evidence Based Practice: A Guide to Effective Practice*, England: HM Chief Inspector of Probation, 1998.
- » International Center for Prison Studies - ICPS, disponible en Internet: <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief>
- » Jolliffe, S., Hedderman, C., Palmer, E., y Hollin, C. *Re-offending analysis of women offenders referred to Together Women (TW) and the scope to divert from custody*. Ministry of Justice, Research Series 11/11 (2011).
- » Kemsall, H. "The role of risk, needs and strengths assessment in improving the supervision of offenders". en F. McNeil, P. Raynor & C. Trotter, eds., *Offender supervision: New directions in theory, research and practice*. New York, NY: Willan Publishing (2010), p. 155-170.
- » Latessa, E. *What Science Says About Designing Effective Prisoner Reentry Programs*. Wisconsin: Family Impact Seminars, 2006.
- » LeBel, T., Burnett, R., Maruna, S., y Bushway, S. "The "Chicken and Egg" of Subjective and Social Factors in Desistance from Crime". *European Journal of Criminology* 5.2 (2008): p. 131-159.

- » Liebling, A. y Arnold, H. *Measuring the Quality of Prison Life - Research Findings 174*, London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2002.
- » Lipsey, M., Landenberger, N. y Wilson, S. *Effects of Cognitive-behavioral Programs for Criminal Offenders*. The Campbell Collaboration, 2007.
- » Mann, R. "Offending Behaviour Programmes" en Y. Jewkes y J. Bennett, eds. *Dictionary of Prisons and Punishment*. Cullompton : Willan, 2008.
- » McNeill, F. "What Works and What Just's?". *European Journal of Probation* 1.1 (2009): p. 21-40.
- » Ministry of Justice. *Reoffending of adults: results from the 2008 cohort*. England and Wales: Statistics Bulletin, 2010.
- » Mitchell, Simone. "Informe descriptivo: Jamaica." Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012.
- » Mitchell, Simone. "Informe analítico: Jamaica." Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012.
- » ONU. *Demographic Yearbook 2009 – 2010. Sixty-first issue*. Department of Economic and Social Affairs. New York, 2011.
- » ONU. *Population and Vital Statistics Report*. Statistical Papers. Series A Vol. LXIV. Department of Economic and Social Affairs, New York, 2012.
- » Partridge, S. *Examining Case Management Models for Sentences*. London: Home Office Online Report, 2004.
- » Petersilia, J. *When Prisoners come Home: Parole and Prisoners Reentry*, Oxford, Oxford University Press: 2003.
- » Petersilia, J. "What works in Prisoner Reentry? Reviewing and Questioning the Evidence", *Federal Probation*, 68.2 (2004): p. 4-8.
- » Priestley, P. y Vanstone, M. *Offenders or Citizens? Readings in Rehabilitation*. Cullompton: Willan, 2010.
- » Ramsay, K *Study on the Recidivism of A Cohort of Inmates Released From Glendairy Prisons in 2004*. National Task Force On Crime Prevention, 2009.
- » Ramsay, Kim. "Informe descriptivo: Barbados." Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012.
- » Ramsay, Kim, "Informe analítico: Barbados." Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012,
- » Robinson, D., & Porporino, F. J. "Programming in cognitive skills: The reasoning and rehabilitation programme". en C. R. Hollin, ed., *Handbook of offender assessment and treatment*. Chichester: Wiley, 2001. p. 179-193
- » Rodríguez, Víctor. "Informe descriptivo: Costa Rica." Documento de trabajo sin publicar, 2012.

- » Rodríguez, Víctor. “Informe analítico: Costa Rica.” Documento de trabajo sin publicar, 2012.
- » Rojas, Ricardo. “Informe descriptivo: República Dominicana.” Documento de trabajo sin publicar, 2012.
- » Rojas, Ricardo. “Informe analítico: República Dominicana.” Documento de trabajo sin publicar, 2012.
- » R. R. Ross, & R. D. Ross, eds. *Thinking straight: The reasoning and rehabilitation programme for delinquency prevention and offender rehabilitation*. Ottawa: AIR Training and Publications, 1995. p. 25-37.
- » Sherman, L., Gottfredson, D., McKenzie, D., Eck, J., Reuter, P., y Bushway, S. *Preventing Crime. What Works, What Does not, What’s Promising*. National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, 1998.
- » Serin, R. *Evidence-based Practice: Principles for enhancing Correctional Results in Prison*, United States Department of Justice: National Institute of Corrections, 2005.
- » SIPAL (s/f) *Buenas Prácticas de Gestión Pública*, Sistema de Información América Latina y el Caribe, disponible en <http://www.sipalonline.org/glosario.html#B>
- » Social Exclusion Unit. *Reducing Re-Offending by Ex-Prisoners*. Londres: Office of the Deputy Prime Minister, 2002.
- » Stanziola, Melba. “Informe descriptivo: Panamá.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012.
- » Stanziola, Melba. “Informe analítico: Panamá.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012.
- » Sturgeon-Adams, L. “Evaluating Practice” en S. Green, E. Lancaster y Feasey, S., eds. *Addressing Offending Behaviour. Context, Practice and Values*. Culltopton: Willan, 2008.
- » Tong, L. S. Joy & Farrington, David P. ‘How effective is the “Reasoning and Rehabilitation programme in reducing reoffending? A meta-analysis of evaluations in four countries’. *Psychology, Crime & Law*, Vol. 12.1 (January 2006): p. 3-24
- » Trajtenberg, Nicolás, y Rojido, Emiliano. “Informe analítico: Uruguay.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012.
- » Trajtenberg, Nicolás y Rojido, Emiliano. “Informe descriptivo: Uruguay.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012.
- » Travis, J. *Preventing Crime: What Works, What Doesn’t, What’s Promising*. National Institute of Justice, Department of Justice of the United States, 1998.
- » Vergara, Luis. “Informe descriptivo: Chile.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012.
- » Vergara, Luis. “Informe analítico: Chile.” Documento de trabajo sin publicar, julio de 2012.
- » Villagra, C. *Hacia una Política Postpenitenciaria en Chile*, Santiago: Ril Editores, 2008.

- » Villagra, C. *Entrevistas a expertos en materias penitenciarias: respecto de la aplicación práctica de metodologías de evaluación de programas*, material de trabajo sin publicar, 2012.
- » Visher, C. “Effective Reentry Programs”. *Criminology and Public Policy*, 5.2 (2006).
- » Ward, R. y Maruna, S. *Rehabilitation: Beyond the Risk Paradigm*, Londres: Routledge, 2007.
- » Rojas, Ricardo. “Informe descriptivo: República Dominicana.” Documento de trabajo sin publicar, 2012.

D R A F T



Organización de los
Estados Americanos

Secretaría de Seguridad Multidimensional
Departamento de Seguridad Pública

1889 F. Street, NW, Washington, DC 20006 | Tel: +(202).370.4961
dps@oas.org | www.oas.org/dps



con la participación de



Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

Canada

El Gobierno de Canadá a través de su programa
Anti-Crime Capacity Building Program (ACCBP)