



**POLÍTICAS Y
PROGRAMAS DE
REHABILITACIÓN
Y REINSERCIÓN
DE RECLUSOS:
EXPERIENCIA
COMPARADA Y
PROPUESTAS
PARA CHILE.**



**Fundación
Minera Escondida**

**FUNDACION
PAZ CIUDADANA**

Bernardita Williamson A.

Colaboración: Ximena Saez

Edición: Catalina Mertz
Javiera Blanco

Diseño: Francisca Lira

1. INDICE

1. INDICE	3
2. PRESENTACIÓN	7
3. RESUMEN EJECUTIVO	8
4. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	13
<u>ESTUDIO COMPARADO</u>	13
A. INTRODUCCIÓN	13
B. DESARROLLO	14
I. Las cárceles y la rehabilitación en el contexto mundial	14
I.1 Introducción	14
I.2 Sistema carcelario mundial	14
2.1 Tasas de encarcelamiento	14
2.2 Tasas de reincidencia	16
I.3 La rehabilitación en las cárceles	17
3.1 El debate en torno a la rehabilitación: "nothing works vs. what works"	19
3.2 Requisitos para programas de rehabilitación efectivos	20
3.3 Algunos programas desarrollados en cárceles	21
3.4 Sistemas de clasificación de reclusos	27
II. Estados Unidos	28
II.1 Institucionalidad	28
1.1 Organizaciones	29
1.2 La participación de privados a través del tiempo	30
II.2 Estadísticas	31
2.1 Población penal y situación penitenciaria	31
2.2 Tasas de reincidencia	33
2.3 Presupuestos y costos asociados	35
II.3 Programas de rehabilitación intrapenitenciarios	36

3.1 Algunos programas desarrollados en Estados Unidos	37
3.2 Gasto global en programas	51
3.3 Uso de sistemas de clasificación para el ingreso a programas	52
II.4 Programas de reinserción	53
4.1 Algunos programas desarrollados en Estados Unidos	53
4.2 Eliminación de antecedentes	55
III. Inglaterra y Gales	56
III.1 Institucionalidad	56
1.1 Organizaciones	56
1.2 La participación de privados a través del tiempo	57
III.2 Estadísticas	58
2.1 Población penal y situación penitenciaria	58
2.2 Tasas de reincidencia	59
2.3 Presupuestos y costos asociados	61
III.3 Programas de rehabilitación intrapenitenciarios	61
3.1 Algunos programas desarrollados en Inglaterra	61
3.2 Gasto global en programas	69
3.3 Uso de sistemas de clasificación para el ingreso a programas	69
III.4 Programas de reinserción	70
4.1 Algunos programas desarrollados en Inglaterra	70
4.2 Eliminación de antecedentes	71
IV. Australia	72
IV.1 Institucionalidad	72
1.1 Organizaciones	72
1.2 La participación de privados a través del tiempo	72
IV.2 Estadísticas	73
2.1 Población penal y situación penitenciaria	73
2.2 Tasas de reincidencia	75
2.3 Presupuestos y costos asociados	75
IV.3 Programas de rehabilitación intrapenitenciarios	75
3.1 Algunos programas desarrollados en Australia	76
3.2 Gasto global en programas	81
3.3 Uso de sistemas de clasificación para el ingreso a programas	82
IV.4 Programas de reinserción	82
4.1 Algunos programas desarrollados en Australia	82
4.2 Eliminación de antecedentes	83
C. CONCLUSIONES	84

<u>ESTUDIO NACIONAL</u>	85
A. INTRODUCCIÓN	85
B. DESARROLLO	86
I. Institucionalidad	86
I.1 Organizaciones	86
I.2 La participación de privados a través del tiempo	86
II. Estadísticas	88
II.1 Población penal y situación penitenciaria	88
II.2 Tasas de reincidencia	93
II.3 Presupuestos y costos asociados	94
III. Programas de rehabilitación intrapenitenciarios	95
III.1 Algunos programas desarrollados en las cárceles	96
1.1 Programas laborales	96
1.2 Programas de educación	107
1.3 Programas de tratamiento para drogadictos y alcohólicos	112
1.4 Programas psicológicos	117
III.2 Gasto global en programas	119
III.3 Uso de sistemas de clasificación para el ingreso a programas	120
IV. Programas de reinserción	123
IV.1 Algunos programas desarrollados en Chile	124
IV.2 Eliminación de antecedentes	127
V. Instituciones privadas involucradas en la rehabilitación y reinserción	128
C. CONCLUSIONES	131
<u>PROPUESTAS</u>	133
I. Cambios en la institucionalidad	133
II. Cambios en los procesos	135
5. BIBLIOGRAFÍA	146
I. BIBLIOGRAFÍA ESTUDIO COMPARADO	146
II. BIBLIOGRAFÍA ESTUDIO NACIONAL	155

6. ANEXOS	157
I. ANEXOS ESTUDIO COMPARADO	157
Anexo N° 1: Programas en otros países	157
II. ANEXOS ESTUDIO NACIONAL	167
Anexo N° 2: Hacinamiento en las cárceles chilenas	167
Anexo N° 3: Medidas alternativas	169
Anexo N° 4: Cobertura de programas laborales por regiones	170
Anexo N° 5: Cobertura de programas educacionales por regiones	171
Anexo N° 6: Programas ejecutados por el Patronato Nacional de Reos	172
Anexo N° 7: Entidades sociales	173

2. PRESENTACIÓN

El presente informe es parte de un proyecto conjunto emprendido por Fundación Minera Escondida y Fundación Paz Ciudadana con el objeto de diseñar y validar un marco de trabajo que favorezca la rehabilitación y reinserción de reclusos, y contribuya a disminuir las tasas de reincidencia. Como tal, tiene el objetivo de aportar antecedentes sobre las principales características de los programas de rehabilitación y reinserción de reclusos existentes tanto en el contexto internacional¹ como en el nacional.

El tema tratado adquiere especial importancia considerando el aumento de la delincuencia y de la intensidad de los delitos en nuestro país, la elevada tasa de reincidencia y el hecho de que para romper el ciclo delictual se hace indispensable la existencia no sólo de programas de rehabilitación intrapenitenciarios, sino que también de programas de reinserción post reclusión. En este contexto, surge la necesidad de generar políticas públicas que logren una disminución efectiva de la reincidencia y criminalidad de las personas que cumplen y han cumplido condenas.

Este documento está dividido en tres secciones. La primera parte de este estudio se refiere a las políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos existentes en el mundo, y al debate en torno a este tema. Específicamente, las políticas estudiadas corresponden a Estados Unidos, Inglaterra y Australia debido a que estos países tienen una larga experiencia en relación con la aplicación de programas de rehabilitación y reinserción de reclusos, además de reunir gran cantidad de información sistematizada y de fácil acceso.

Por su parte, la segunda sección del presente informe corresponde a las políticas y programas de rehabilitación y reinserción utilizadas en Chile, y finalmente, la tercera parte contiene las propuestas de política en materia de rehabilitación y reinserción de reclusos para nuestro país.

Por último, se desea agradecer la apertura y colaboración de Gendarmería de Chile, haciendo posible que este estudio haya sido llevado a cabo.

¹ Para efectos del presente informe, el término rehabilitación se refiere a los programas realizados al interior de los recintos penitenciarios, y el término reinserción se utiliza para considerar aquellos programas dirigidos a los reclusos que han sido puestos en libertad.

3. RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos veinte años, la población carcelaria ha experimentado un crecimiento en la mayor parte de los países del mundo. Este fenómeno no ha ido aparejado de incrementos y cambios en las infraestructuras, determinando graves situaciones de hacinamiento al interior de las cárceles.

La comisión de delitos muchas veces tiene relación con factores y comportamientos de riesgo, tales como problemas de desempleo, de deserción escolar, de adicción a drogas e inestabilidades familiares. Esto, sumado a las altas tasas de reincidencia delictiva y a las dificultades que enfrentan los reclusos para reinsertarse social y laboralmente luego de recuperar su libertad, hacen que el tema de la rehabilitación y reinserción de reclusos sea una constante preocupación en el mundo.

Los programas de rehabilitación tienen como finalidad que los reclusos no vuelvan a delinquir y sean capaces de reinsertarse en la sociedad al momento de ser liberados. Estos programas, cuando han sido debidamente diseñados e implementados, pueden proveer estabilidad y orden al interior de las cárceles, disminuir el ocio de los internos y el estrés asociado a vivir encarcelados, mejorar la vida de los ex reclusos y sus familias y ayudarlos a reinsertarse en la sociedad para finalmente, reducir las conductas delictivas de estos. (Mears et al., 2002).

En la medición de efectividad de los programas de rehabilitación -en términos de la reducción de la reincidencia- se han identificado ciertas dificultades metodológicas, como por ejemplo, que la reincidencia se puede medir de distintas formas² y, que pueden existir características personales de los individuos que distorsionen los resultados de un determinado programa. Debido a lo anterior, desde mediados de los años 70, se ha venido desarrollando una discusión en torno a la efectividad de los programas de rehabilitación.

En 1974 en Estados Unidos, Martinson estudió los programas de rehabilitación realizados en las cárceles, generando un debate en todo el mundo en torno a si éstos eran efectivos en reducir la reincidencia, concluyendo que los esfuerzos de rehabilitación no tenían un efecto significativo en la disminución de ésta. Años más tarde, otros investigadores (Gottfredson, 1979; Logan y Gaes, 1993, entre otros), concluyeron lo mismo, logrando que la idea de que nada servía en materia de programas de rehabilitación para reclusos se transformara en una doctrina comúnmente llamada en la literatura como "Nothing Works".

Como contrapartida, los autores Palmer (1975), Cullen & Gilbert (1982) y Gendreau & Ross (1987), entre otros, refutaron la idea propuesta por Martinson, encontrando una sólida evidencia de que algunos programas de rehabilitación sí funcionan, generando una corriente de pensamiento conocida como "What Works". Más recientemente, el Instituto Australiano de Criminología y el Congreso de Estados Unidos han afirmado que la rehabilitación logra

² Debido a que los datos son recolectados de distintas maneras y en diferentes períodos de tiempo, y las definiciones de reincidencia a veces se refieren a la recondena y otras al reencarcelamiento.

reducir la conducta delictual en algunos reclusos, con lo cual la clave no está en descubrir si algún programa funciona o no, sino en cómo y para quién funciona. En este contexto, se ha postulado que los programas de rehabilitación efectivos son aquellos que logran conjugar cada programa con las necesidades, circunstancias y estilos de aprendizaje de los individuos.

En relación con las características de los programas de rehabilitación y reinserción analizados en el informe, los que corresponden a Estados Unidos, Inglaterra y Australia, es posible establecer:

- Que los programas laborales incorporan trabajos agrícolas y servicios de mantenimiento del establecimiento penitenciario (servicios de aseo, comida y lavandería). Adicionalmente, se han desarrollado las llamadas prisiones industriales, en las cuales privados arriendan instalaciones al interior de las cárceles para que los reclusos trabajen en la manufactura de productos.
- Que la cobertura en materia de educación al interior de las cárceles incluye programas de educación básica y secundaria, así como programas de aprendizaje vocacional, los que enseñan a reclusos conocimientos laborales y habilidades para que puedan acceder a trabajos legales una vez liberados.
- Que los programas dirigidos a la población especial, específicamente a los drogadictos y alcohólicos, se han desarrollado en dos modalidades diferentes: como programas residenciales, en los cuales los internos tratados viven en unidades aisladas del resto de la población reclusa y, no residenciales. También en estos países existen las llamadas comunidades terapéuticas, que proveen a los individuos de la fuerza y los incentivos necesarios para cambiar sus actitudes y conductas. Los programas residenciales desarrollados utilizan modalidades que incluyen asistencia psicológica individual, grupos de lecturas y actividades recreacionales. Finalmente, es posible mencionar la existencia de estrategias para reducir el nivel de consumo de drogas en las cárceles. Algunas de ellas son: realización de test de drogas, mejoramiento de la seguridad en el perímetro del recinto y, mayor vigilancia cuando se realizan las visitas al interior de los establecimientos.
- Que los programas psicológicos adoptan esquemas de tratamiento diferenciados, esto es, tanto individuales como grupales. Un ejemplo de programas individuales son los cognitivos conductuales, basados en la visión de que las cogniciones (qué y cómo pensamos) son aprendidas y afectan las elecciones de conductas. Con respecto a los programas grupales, existen las terapias familiares y las comunidades terapéuticas, entre otras.
- Que los programas de reinserción son claves en los procesos de disminución de reincidencia. La rehabilitación de las personas que han estado privadas de libertad no puede terminar con los programas intrapenitenciarios, sino que debe continuar luego de que el individuo es puesto en libertad. Para esto, resulta indispensable generar nexos con organismos del medio libre que apoyen y orienten a los ex reclusos en la búsqueda de oportunidades de trabajo, de vivienda, y en la continuación de los estudios, entre otros. Estas razones han motivado la puesta en marcha de una serie de iniciativas similares en los países analizados.

Finalmente, existe consenso en los tres países analizados que para poder implementar con éxito los programas de rehabilitación mencionados anteriormente, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- Que exista una oferta programática integral.
- Que los programas estén dirigidos a las necesidades específicas de cada individuo.
- Que exista un buen sistema de clasificación de los internos.

- Que los programas estén diseñados en forma rigurosa y sean evaluados en forma periódica.
- Que el personal que entregue los programas esté debidamente capacitado.
- Que exista continuidad en la entrega de programas.

Por su parte, la segunda sección de este estudio se refiere a las políticas y programas de rehabilitación y reinserción existentes en Chile.

En nuestro país, las funciones de atender, vigilar y asistir a aquellas personas que se encuentran detenidas, con libertad restringida o privadas de libertad están en manos de Gendarmería, organismo que depende del Ministerio de Justicia.

Según estadísticas de Gendarmería de Chile, en el año 2003 había en el país un total de 36.331 personas privadas de libertad - de las cuales un 6% correspondía a población femenina. Esta cifra implicaba una tasa de 238 reclusos cada cien mil habitantes, valor considerado como medio alto a nivel mundial.

Del total de personas recluidas, el 56% (20.354) estaba cumpliendo condena, el 39% (14.178) se encontraba procesado y el 5% (1.799) estaba detenido. Por su parte, el número de personas que cumplía penas en el sistema de medidas alternativas a la reclusión durante ese año representaba un 44% (28.587) del total de la población atendida en el sistema. Con respecto las personas que se encontraban bajo el beneficio intrapenitenciario de libertad condicional, éstas representaron en promedio sólo el 2% (1.603) de la población total atendida en el sistema.

El incremento del número de reclusos³ coincide con un déficit de infraestructura carcelaria que ya se manifestaba a principios de los años 90. En la actualidad existe un déficit de alrededor del 50%, lo que implica condiciones de vida deficientes para los internos y niveles de seguridad insuficientes.

En este contexto resulta sumamente relevante el Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria, el que a partir del año 2003 ha impulsado la construcción de 10 nuevas cárceles por parte de privados, lo que aumentará la capacidad del sistema en 16.000 plazas. El modelo de concesiones contempla que Gendarmería debe mantener las funciones de vigilancia y administración de los establecimientos penitenciarios y además, fiscalizar al concesionario en el cumplimiento de los estándares establecidos en las bases de licitación. Por su parte el concesionario debe diseñar, construir, equipar y mantener el recinto, así como velar por la provisión de servicios básicos y programas de rehabilitación y reinserción para los internos.

En cuanto a la tasa de reincidencia de la población reclusa en el país, si bien no existen mediciones sistemáticas, se han realizado algunas estimaciones aisladas que han concluido que ésta es del orden del 50% y puede alcanzar un 60% en áreas urbanas altamente pobladas (Gendarmería de Chile, 2001).

Otro dato relevante tiene relación con el presupuesto institucional y el costo de atención por recluso. El presupuesto total de Gendarmería ha aumentado durante los últimos años⁴. Por su parte, el costo diario por interno en el sistema intramuros ascendía a \$6.832 pesos a mediados de 2003 (lo que equivalía a 10 dólares aproximadamente). Con respecto a los programas de rehabilitación y reinserción propiamente tales, los cuales están dirigidos a la población de condenados, es posible señalar:

³ La tasa promedio anual de crecimiento fue de 6,3% durante el período comprendido entre los años 1995 y 2003.

⁴ Entre 1999 y 2004, el presupuesto de Gendarmería tuvo un crecimiento promedio anual de 7,1%.

- Los programas laborales, comenzaron a operar tal como se conocen hoy, en el año 1993 con alrededor de 3.800 internos beneficiados. Desde entonces la cobertura ha aumentado en más de 250%, llegando a incorporar, a diciembre del año 2003, a un total de 13.759 internos trabajadores.

A pesar de lo anterior, actualmente, cerca de 21.000 reclusos no tienen acceso a programas laborales. A esto se suma que la mayoría de los trabajos realizados son del tipo artesanales autogestionados⁵ (49,9%), y sólo un 4,8% está vinculado a empresas privadas. Este bajo porcentaje se explica en parte porque no existe un marco legal que brinde seguridad y garantía a los privados que se instalan al interior de los recintos penales, y, a que la ley laboral por la que se rigen los internos trabajadores es poco flexible.

- En cuanto a los programas educativos, durante el año 2003, un total de 8.443 internos fueron matriculados en educación básica y 3.796 en educación media, lo cual correspondía a un 60% de la población que se encontraba cumpliendo condena. Esto significa que cerca de 8.000 condenados quedaron fuera del programa educacional. Adicionalmente, alrededor de 700 reclusos recibieron educación técnico profesional, mientras que 40 personas cursaron estudios superiores. En cuanto a la selección de participantes para programas educativos, se debería considerar la posibilidad de utilizar una prueba de diagnóstico para asignar a los internos a los cursos correspondientes a ese año.
- Con respecto a los programas de tratamiento para adictos al alcohol y a las drogas, a partir del año 1999 Gendarmería adoptó un modelo de atención –del tipo de comunidades terapéuticas- para internos que presentaban algún problema de adicción. Actualmente el programa está constituido por 11 comunidades al interior de recintos penitenciarios de todo el país –4 ambulatorias y 7 residenciales- en cada una de las cuales se atienden en promedio 25 internos⁶.

La cobertura de los programas de tratamiento de adicciones es baja (los cupos de atención alcanzan a ser sólo alrededor de 275 a lo largo de todo Chile): gran parte de los recintos penales no cuenta con la infraestructura ni con el equipo profesional necesario para implementar estos tratamientos. Esto aparece como un problema serio si se considera que un 57% de los condenados por robo con violencia declara haber cometido su delito bajo los efectos del alcohol o de alguna droga, y que un 14% señala como principal motivación para cometer su primer delito el hecho de conseguir dinero para comprar drogas (Conace, 2002).

- En cuanto a los programas de atención psicológica, se puede afirmar que en la actualidad las cárceles chilenas no cuentan con este tipo de programas, tal como se entienden en otros países. En general, los programas existentes en el extranjero requieren de equipos de profesionales dedicados a este tipo de labor, lo que no es posible en las condiciones actuales en las que operan los planes de rehabilitación de reclusos en el país.
- Por último, en Chile los programas de reinserción post reclusión son en general proyectos con alcance muy reducido que han sido desarrollados por el Patronato Nacional de Reos –organismo dependiente de Gendarmería- o por organizaciones no gubernamentales como casas de acogida. El único programa que ha sido evaluado⁷ hasta el momento se denomina “Hoy es mi tiempo” y comenzó a operar en el año 2001. Hacia fines del año 2003 ha atendido alrededor de 700 jóvenes de ambos sexos que han cumplido condena y se encuentran en libertad o gozan de algún beneficio intrapenitenciario. El programa tiene una duración de 9 meses y utiliza el trabajo personalizado con monitores, otorgando a los beneficiarios apoyo psicosocial, capacitación y asesoría jurídica.

⁵ Modalidad que se refiere al trabajo artesanal realizado en forma informal, sin ningún tipo de control de horarios o de producción.

⁶ De acuerdo a información proporcionada por Gendarmería, existen planes de ampliar este programa de comunidades terapéuticas al interior de los recintos penales.

⁷ Según una evaluación realizada para el período 2001-2002, la tasa de reincidencia de los participantes del programa fue de un 3,8%, la cual es significativamente menor a la reincidencia que presenta la población penal general (la cuál es cercana al 50% según datos institucionales).

Finalmente, la tercera parte de este estudio tiene relación con las propuestas específicas para la formulación de políticas y programas de rehabilitación y reinserción de reclusos en Chile, las que se resumen a continuación:

- Cambios institucionales: se propone la creación de una entidad responsable de todas aquellas personas que pertenecen al sistema penal, denominada "Dirección Nacional de Administración de Penas", de la cual dependan los tres órganos encargados de cada tipo de sanción: medidas alternativas, sistema carcelario y beneficios intrapenitenciarios. Cada organismo deberá tener la jerarquía, capacidad técnica y el financiamiento requerido para poder ejercer sus funciones en la forma más adecuada posible.
- Cambios en los procesos: se proponen un conjunto de medidas que han sido clasificadas en dos grandes temas. El primero se refiere al establecimiento de un sistema de condena y tratamiento, en el cual, mediante la creación de un "Programa de administración integrada", la persona condenada sea el centro de atención, y sean consideradas tanto su historia y sus antecedentes como sus necesidades de manera integral. A su vez, para que el sistema funcione, se considera indispensable la revisión del actual sistema de clasificación de reclusos y el establecimiento de relaciones de trabajo y redes de apoyo entre las entidades involucradas.

La segunda medida relacionada con cambios en los procesos, se refiere al diseño e implementación de los programas de rehabilitación y reinserción. Específicamente, se propone: ampliar la cobertura de programas y perfeccionar los sistemas selección de participantes, capacitar al personal encargado de entregar los programas a la población objetivo, potenciar el desarrollo de programas integrales, establecer un sistema de evaluación de éstos, mejorar la infraestructura carcelaria y aumentar los recursos destinados a programas de rehabilitación intrapenitenciarios⁸. Por último, se plantean algunas sugerencias dirigidas a lograr el perfeccionamiento en el desarrollo y en la ejecución de los programas de rehabilitación intrapenitenciarios específicos - laborales, educativos, para adictos al alcohol y a las drogas y de apoyo psicológico- y el establecimiento de una red de servicios locales para favorecer la reinserción en el medio libre de todas las personas que hayan sido condenadas.

A la luz de la evidencia internacional en materia de rehabilitación y reinserción de personas que han cumplido condena, y teniendo en consideración la realidad nacional, el presente estudio concluye que a través de las propuestas anteriores sería posible encaminar los esfuerzos y las políticas hacia un mejor sistema de rehabilitación y reinserción de reclusos en el país, permitiendo una significativa disminución de la reincidencia.

⁸ El presupuesto destinado a rehabilitación de reclusos no supera el 1% del presupuesto institucional de Gendarmería.

4. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

• Estudio Comparado

A. INTRODUCCIÓN

Debido a la amplia variedad de programas de rehabilitación ofrecidos en el contexto mundial⁹, en el presente informe sólo serán abordados los programas laborales, educacionales, de tratamiento de adicciones a las drogas, los tratamientos psicológicos y los programas de reinserción social post reclusión.

Al revisar la literatura es posible establecer que el análisis costo efectividad de los programas ha sido postergado, debido a que en los últimos años la discusión ha girado más bien en torno a si estas iniciativas logran disminuir las tasas de reincidencia.

A continuación se presenta, en primer lugar, un breve capítulo introductorio sobre la utilización de la pena de cárcel en el mundo, sus resultados en términos de reincidencia y la discusión existente en la literatura en torno a la efectividad de la rehabilitación en el contexto carcelario. Se incorpora, al final del capítulo, una breve descripción de algunos programas de rehabilitación y de los sistemas de clasificación de reclusos que han sido utilizados en las cárceles alrededor del mundo.

En los capítulos siguientes se detallan las políticas de rehabilitación de Estados Unidos, Inglaterra y Australia, países sobre los cuales existe gran cantidad de información sistematizada disponible.

Por último, se establecen las principales conclusiones que pueden extraerse del informe, las que incluyen una referencia a las características que han podido identificarse como claves en el diseño y en la implementación adecuada de programas de rehabilitación que pretendan generar impacto en la disminución de la reincidencia.

⁹ Actividades de recreación, programas médicos, programas psicológicos individuales y grupales, programas de trabajo y de aprendizaje de habilidades, de preparación para la libertad, de educación, programas para reclusos con problemas específicos (drogadictos y enfermos mentales) y programas de reinserción post reclusión.

B. DESARROLLO

I. Las cárceles y la rehabilitación en el contexto mundial

I.1 Introducción

En los últimos veinte años, dado el aumento de la población reclusa, muchos países han asumido el rol de rehabilitar a las personas privadas de libertad como un camino para reducir la reincidencia.

Con el objetivo de analizar la experiencia internacional en materia de programas de rehabilitación exitosos en la reducción de tasas de reincidencia, en el presente informe se analiza la situación mundial en esta materia.

En primer lugar se describen a modo general los niveles de encarcelamiento y de reincidencia para tener una noción de lo que está aconteciendo alrededor del mundo en materia carcelaria. Luego se define el concepto de rehabilitación y se describe la evolución que ha tenido la discusión existente en torno a si estos han sido efectivos o no en reducir la reincidencia, desde mediados de los años 70. Más adelante se señalan las características que diversos autores proponen que deben tener los programas para ser exitosos en el cumplimiento de sus objetivos. En la siguiente sección se resumen los principales programas de rehabilitación de reclusos realizados en el mundo y, finalmente, se describen los procedimientos generalmente utilizados para llevar a cabo una clasificación de reclusos en los recintos penitenciarios, acción relacionada con el éxito de la implementación de los programas de rehabilitación al interior de las cárceles.

I.2 Sistema carcelario mundial

2.1 Tasas de encarcelamiento

En un estudio realizado en Reino Unido por el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (en adelante ICPS, por su sigla en inglés) se analiza información de una muestra de países y se establece que hay grandes diferencias en el uso de cárceles en los países alrededor del mundo. Estados Unidos tiene la mayor tasa de encarcelamiento en el nivel mundial, medida en número de reclusos cada 100.000 habitantes. Según este estudio, cinco de los 15 países que forman la Unión Soviética tienen tasas altas, esto es sobre los 400 reclusos, mientras, dos tercios de los países del mundo tienen tasas de 150 o menores. Por ejemplo, Reino Unido, Canadá y Australia tienen tasas menores a

150 pero mayores que las tasas normales en Europa Occidental, las cuales varían entre 60 y 100 reclusos cada 100.000 habitantes.

Chile, por su parte, en el año 2002, presentó una tasa de encarcelados de 231 reclusos cada 100.000 habitantes¹⁰ que puede ser considerada como media alta en el contexto mundial¹¹, y si se compara con los países de América Latina, registra una de las tasas más altas.

En la **Tabla N°1** se presentan las tasas de reclusos cada cien mil habitantes para un subconjunto de países pertenecientes a distintos continentes del mundo.

Tabla N°1: Tasas de encarcelamiento de distintos países*

País	Tasa (reclusos cada 100.000 habitantes)	País	Tasa (reclusos cada 100.000 habitantes)
Estados Unidos	701 (2002)	España	133 (2003)
Federación Rusa	611 (2003)	China	117 (2002)
Bermuda	447 (2003)	Canadá	116 (2001)
Bahamas	416 (2003)	Australia	112 (2002)
Tailandia	401 (2003)	Argentina	107 (2003)
Sudáfrica	400 (2003)	Perú	104 (2002)
Puerto Rico	368 (2003)	Bolivia	102 (1999)
Panamá	367 (2003)	Italia	100 (2002)
Estonia	328 (2003)	Alemania	98 (2003)
Chile	231 (2002)	Bélgica	85 (2001)
Costa Rica	229 (1999)	Austria	95 (2003)
Irán	226 (2002)	Francia	93 (2003)
Polonia	215 (2003)	Holanda	93 (2001)
Rep. Dominicana	178 (2003)	Venezuela	76 (2003)
Honduras	172 (2003)	Paraguay	75 (1999)
Uruguay	166 (2002)	Suecia	73 (2002)
Brasil	161 (2003)	Guatemala	71 (1999)
El Salvador	158 (2002)	Suiza	68 (2002)
México	156 (2002)	Noruega	59 (2002)
Nueva Zelandia	155 (2002)	Ecuador	59 (2002)
Israel	153 (1999)	Dinamarca	59 (2001)
Reino Unido	139 (2003)	Japón	53 (2002)
Portugal	137 (2003)	India	29 (2002)

*: los años en los cuales fueron calculadas las tasas, se encuentran entre paréntesis, al lado de cada tasa.

Fuente: elaborada a partir de los datos del ICPS, 2003.

En cuanto a la composición de la población carcelaria según sexo, si bien el estudio antes mencionado concluye que el número de mujeres ha crecido, en la mayoría de los países la proporción femenina cumpliendo penas en prisiones ha seguido siendo pequeña en relación a la de los hombres. En la **Tabla N°2** se observa que para un grupo de países seleccionados, los porcentajes de población femenina encarcelada varía desde un 2% hasta un 10%.

¹⁰ Tasa que ha sido calculada considerando que, según el Censo 2002 la población total en Chile es 15.116.435 y en ese año había 34.901 reclusos.

¹¹ Según estándares internacionales de las Naciones Unidas ("Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 1998-2000").

Tabla N°2: Población Femenina cumpliendo penas privativas de libertad*

País	Población Femenina
Argentina	9,5% (2003)
España	8,1% (2003)
Estados Unidos	8,1% (2001)
Australia	6,6% (2002)
Chile	6,3% (2002)
Reino Unido	6,0% (2003)
Austria	5,7% (2003)
Alemania	4,8% (2003)
Brasil	4,3% (2003)
Francia	3,7% (2003)
Polonia	2,7% (2003)

*: los años en los cuales fueron calculados los porcentajes, se encuentran entre paréntesis, al lado de cada tasa.

Fuente: elaborada a partir de los datos del ICPS, 2003.

Según el mismo estudio antes mencionado, en los últimos 20 años se ha observado que la mayor parte de los países del mundo ha tenido un crecimiento de la población cumpliendo penas privativas de libertad. Por ejemplo, considerando el período comprendido entre los años 1992 y 2002, Estados Unidos incrementó su población carcelaria en un 57%, Inglaterra la aumentó en 59% y Chile en un 72%.

Este crecimiento de la población reclusa ha generado un problema, porque en estos países la población carcelaria está creciendo más rápido que la infraestructura, lo que ha llevado a la existencia de hacinamiento al interior de los recintos penitenciarios. Esto, sumado a las altas tasas de reincidencia delictiva y a las dificultades que enfrentan los ex reclusos para reinsertarse social y laboralmente luego de recuperar su libertad, hacen que este tema sea una constante preocupación en el mundo.

2.2 Tasas de reincidencia

Comparar tasas de reincidencia entre países y establecer conclusiones es un proceso difícil porque los datos son recolectados de distintas formas y en diferentes períodos de tiempo y las definiciones de reincidencia varían.

En Chile, según el Código de Derecho Penal, "la reincidencia puede caracterizarse como el hecho de volver a cometer un delito después de haber sido condenado anteriormente por el mismo o por otro delito"¹². La definición anterior es llamada en la literatura como recondena (en inglés, "reconviction"). Otra definición comúnmente utilizada se refiere al reencarcelamiento, situación en la cual la persona vuelve a ingresar en un recinto penitenciario por cometer un crimen o delito. (en inglés, "reimprisonment").

Las tasas de reincidencia varían mucho entre los distintos países. Con motivo de ejemplificar lo anterior, y debido a que la reincidencia no es medida sistemáticamente en todos los países, en la **Tabla N°3** se presentan las tasas de reincidencia definidas de distintas maneras y en diferentes períodos de tiempo, para un conjunto de países sobre los cuales existe información.

¹² "Se diferencia de la reiteración en el hecho de que en esta última se produce también la comisión de varios delitos, pero entre ellos no ha mediado condena" (Cita del Código de Derecho Penal, página 30).

Tabla N°3: Tasas de reencarcelamiento y recondena para tres países

País	Reencarcelamiento	Recondena	Período de estudio
Nueva Zelanda	30%	48%	1998 - 1999
Canadá	37%	65%	1998 - 1999
Australia	33%	38%	1997- 1998

Fuente: elaborada a partir del informe "Analysis of International Policy and Practice on Reducing Reoffending by Ex Prisoners". ICPS, 2001.

En cuanto a Chile, según un estudio realizado por Gendarmería de Chile el año 2000, de una muestra de personas condenadas que salieron en libertad el año 1993, el 47,37% presentó una tasa de reincidencia legal, es decir una nueva condena posterior a la causa de referencia. Por su parte, según el Instituto Libertad y Desarrollo, para el año 2001, la tasa de reincidencia (medida como el hecho de volver a cometer un delito) era mayor al 50%.

Adicionalmente, según una encuesta realizada por Adimark y por la Fundación Paz Ciudadana el año 1997, ante la pregunta realizada a los encuestados con respecto a si previamente habían estado alguna vez en la cárcel, un 75,3% respondió en forma afirmativa.

A continuación se desarrolla qué es lo que se entiende en la literatura por rehabilitación y lo que ha ocurrido con ésta en las cárceles del mundo.

1.3 La rehabilitación en las cárceles

Según el Diccionario de la Real Academia Española, la palabra rehabilitación se define como la "acción de reponer a una persona en la posesión de lo que le había sido desposeído", o bien como "reintegración legal del crédito, honra y capacidad para el ejercicio de los cargos, derechos, dignidades, etc., de que alguien fue privado", y por último como "conjunto de métodos que tiene por finalidad la readquisición de una actividad o función perdida o disminuida por traumatismo o enfermedad".

Ahora bien, específicamente, el concepto rehabilitación referido a personas reclusas que han cometido algún delito puede definirse como el "esfuerzo programado que busca cambiar las actitudes y conductas de los reclusos, enfocándose en eliminar sus futuras conductas criminales" (Pollock, 1997).

Los programas de rehabilitación son especialmente relevantes para la población carcelaria, debido a que, la comisión de delitos por parte de estos, tiene relación con factores y comportamientos de riesgo tales como, problemas de desempleo, enfermedades mentales, adicciones e inestabilidades familiares. Por ejemplo, según un estudio realizado por el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios (ICPS) en el año 2001, en Holanda se demostró que alrededor de un 70% eran desempleados, un 60% padecían enfermedades mentales y un 50% eran adictos a las drogas. Asimismo en Suecia, se encontró que la mitad de los prisioneros eran desempleados y que también la mitad eran drogadictos.

En Chile, por su parte, en el año 1997 se realizó una encuesta (Adimark y Fundación Paz Ciudadana, 1997) que constató que un 55,9% de los encuestados había abandonado el colegio sin cumplir la enseñanza básica y un 19,3%

tenía la educación media incompleta. En cuanto al nivel de educación de sus padres, los resultados arrojaron que un 28,9% de los padres y un 30,8% de las madres tenían la educación básica incompleta. Adicionalmente, de quienes reconocieron haber cometido el delito, un 47,7% reconoció haber tomado alcohol o alguna droga al momento de cometer el delito.

En este contexto, los programas de rehabilitación realizados en las cárceles, como por ejemplo los programas laborales, los de intervención psicológica, los de integración social, los de educación o cualquier programa de recreación de reclusos, buscan inducir un cambio interno en cada uno de los reclusos, con la finalidad de que éstos no vuelvan a delinquir y sean capaces de reinsertarse en la sociedad al momento de ser liberados.

Según un informe elaborado por la Unidad de Exclusión Social de Reino Unido en el año 2002, se ha encontrado evidencia de que los factores que influyen en la reincidencia de los reclusos son: educación, empleo, abuso de alcohol y drogas, salud física y mental, actitudes y autocontrol, institucionalización y habilidades de vida, vivienda (housing), soporte financiero y existencia de deudas y las redes familiares.

En cuanto a las ventajas de los programas de rehabilitación (Mears et al., 2002), cuando han sido debidamente diseñados e implementados (tal como se discutirá más adelante), se puede mencionar que proveen estabilidad y orden a las cárceles, disminuyen el ocio de los reclusos y el estrés asociado a vivir en la cárcel, mejoran la vida de los ex reclusos y de sus familias y los ayudan a reinsertarse en la sociedad y finalmente, reducen las conductas delictivas de los reclusos.

Con respecto a la medición de la efectividad de los programas de rehabilitación, en general éstos han sido evaluados a través de la reducción de la reincidencia. Sin embargo y como ya se dijo, la reincidencia puede ser medida de distintas formas y de acuerdo a distintas definiciones, tales como la recondena o el reencarcelamiento, por lo que no siempre son directamente comparables.

Adicionalmente, existen algunos problemas al momento de evaluar los programas que han sido aplicados. Por ejemplo, pueden existir características personales de algunas personas que no sean un efecto del programa. En otras palabras, al evaluar es posible medir los resultados (alta o baja reincidencia), pero no se puede identificar qué elementos de la personalidad del individuo, o bien, de la experiencia vivida en la cárcel, fueron los que contribuyeron a esos resultados.

A su vez, para evaluar el efecto de los programas es necesario contar con un grupo de control¹³ y con un grupo al cual se le aplica el programa. Sin embargo, existe la dificultad de obtener un adecuado grupo de control, con características similares al grupo al cual se le aplica el programa.

A pesar de estas dificultades metodológicas antes señaladas, estudios que las han superado han permitido generar consenso sobre la efectividad de los programas en reducir la reincidencia. No obstante, no siempre ha existido consenso sobre lo anterior. Desde mediados de los años 70, se ha venido desarrollando una discusión en torno a si los programas de rehabilitación funcionan o no, la cual se resume a continuación.

¹³ Un grupo de control es un grupo similar al grupo al cual se le aplica el programa en todas las características, excepto que este último está expuesto a un programa que posteriormente será evaluado.

3.1 El debate en torno a la rehabilitación: "nothing works vs. what works"

El año 1974 en Estados Unidos, Martinson estudió los programas de rehabilitación realizados en las cárceles, generando un debate en todo el mundo en torno a si éstos eran efectivos en reducir la reincidencia. Él evaluó 231 programas aplicados entre 1945 y 1967, concluyendo que los esfuerzos de rehabilitación no tenían un efecto significativo en la reincidencia.

Años más tarde, otros investigadores (Gottfredson, 1979; Logan y Gaes, 1993), concluyeron lo mismo, logrando que la idea de que nada servía en materia de programas de rehabilitación para reclusos se transformara en una doctrina comúnmente llamada en la literatura como "Nothig Works".

Luego, como contrapartida, autores como Palmer (1975), Cullen & Gilbert (1982) y Gendreau & Ross (1987), entre otros, refutaron la idea propuesta por Martinson, encontrando una sólida evidencia de que algunos programas de rehabilitación sí funcionan. Estos autores argumentaron que no era posible extraer conclusiones del estudio de Martinson debido a que la metodología utilizada no era la adecuada y a que los programas estudiados en él habían sido pobremente implementados, generando una corriente de pensamiento conocida como "What Works".

Más recientemente, el Instituto Australiano de Criminología examinó las razones del resurgimiento del interés por la rehabilitación de reclusos, en un estudio realizado el año 1999 (Howells, 1999). El estudio concluye que en los últimos años, la mayoría de los estudios referidos a este tema se han desarrollado en Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Europa, y estos han llevado al consenso internacional de que los programas de rehabilitación pueden ser efectivos en reducir la delincuencia. En Europa y en Reino Unido en particular, se desarrollaron estudios que concluyeron que existe evidencia suficiente como para afirmar que los programas de rehabilitación pueden tener un efecto positivo en reducir la reincidencia en entre 10% y 36%.

Adicionalmente, el Congreso de Estados Unidos desarrolló en el año 1997 un reporte sobre la efectividad de los programas en prevención de delincuencia (MacKenzie, 1997), donde se concluyó que la proporción de estudios que reportan evidencia positiva sobre la efectividad de los programas de rehabilitación varía entre un 50% y un 86%. Además, en este estudio se afirma que la rehabilitación logra reducir la conducta delictual en algunos reclusos, con lo cual la clave no está en descubrir si algún programa funciona o no, sino que en cómo funciona y para quién.

Pollock (1997) considera que probablemente una de las mayores faltas de la terapia de los 70 fue el hecho de no individualizar los programas, ya que no todos los programas son apropiados para todos los reclusos. Para él, la clave para tener éxito, está en encontrar el tipo de programa más adecuado para cada recluso individual.

Luego Cullen, en el año 2000 concluye que, como respuesta a la doctrina de "Nothing Works", la rehabilitación no ha sido abandonada sino que más bien ha sido reafirmada. En primer lugar, se ha demostrado que los programas de rehabilitación reducen la reincidencia, y si estos están implementados de acuerdo con los principios de programas efectivos, la reducción puede ser sustancial, es decir, la rehabilitación funciona. En segundo lugar, al menos en Estados Unidos, el apoyo público entregado a la rehabilitación de reclusos en el último tiempo podría expandir el uso de estos programas. Según este autor, actualmente la opinión pública de ese país no cree que sólo se deba castigar a los reclusos sino que también considera importante que estos sean rehabilitados.

A pesar de lo anterior, actualmente existen algunos detractores de la rehabilitación, que consideran que el uso de programas de rehabilitación trae consigo problemas en materia de seguridad. Estos autores argumentan que, por ejemplo, los programas vocacionales pueden proveer a los internos de materia prima para elaborar armas, que los programas educativos, de trabajo y permisos facilitan las fugas de los reos, o que la entrada de personas externas a la cárcel puede crear situaciones de toma de rehenes.

Sin embargo, hoy en día hay un gran número de autores que creen que los reclusos pueden ser afectados positivamente con programas de rehabilitación correctamente asignados. Es más, hoy es comúnmente aceptada la idea de que los programas de rehabilitación pueden disminuir la reincidencia de los reclusos, es decir, que pueden lograr que éstos no cometan un nuevo delito luego de ser puestos en libertad. Lo anterior, no obstante, siempre y cuando los programas estén debidamente diseñados y sean correctamente implementados tal como se detalla en la siguiente sección.

3.2 Requisitos para programas de rehabilitación efectivos

Recientemente, las distintas escuelas de pensamiento han revisado los estudios en el área con el fin de establecer conclusiones sobre qué es lo que funciona en materia de rehabilitación ("What Works"). Durante la última década, se ha utilizado una nueva técnica llamada "meta análisis" que en palabras simples se puede definir como una síntesis cuantitativa de distintos estudios. El objetivo de esta técnica es establecer una relación estadística entre el programa utilizado y la reincidencia. Actualmente existen numerosos estudios publicados en el área de rehabilitación de reclusos, que utilizan el meta análisis como técnica estadística para agregar datos de distintos estudios comparables entre sí.

De estos estudios realizados por diversos autores, se concluye que hay ciertas características que deben tener los programas de rehabilitación para que sean exitosos y cumplan con el objetivo de reducir la tasa de reincidencia.

Por ejemplo, en Canadá, Andrews et al. (1990) cita tres condiciones para que los programas de rehabilitación logren disminuir la reincidencia:

- Los servicios deben entregarse a los reclusos de alto riesgo.
- Las necesidades criminológicas¹⁴ deben ser claramente identificadas.
- El programa debe adecuarse a las necesidades de los reclusos y ser sensible a los estilos de aprendizaje de cada individuo.

Por su parte, un estudio realizado por el Ministerio del Interior de Reino Unido (1997), que revisa la literatura relacionada con los programas de rehabilitación, concluye que además de los tres puntos propuestos por Andrews, se debe cumplir que la modalidad del programa esté ligada al interés del individuo, que el programa sea integral y que sea entregado por un personal entrenado, acorde a objetivos claramente definidos, los que no deben cambiar en forma frecuente.

Según MacKenzie (1997), los programas efectivos deben ser estructurados y focalizados, utilizar múltiples componentes de programa, focalizarse en desarrollar habilidades (habilidades sociales, académicas o de trabajo) y usar métodos psicológicos como los conductuales.

¹⁴ Las necesidades criminológicas son atributos dinámicos de los reclusos que cuando cambian, son asociados a cambios en la probabilidad de reincidencia, como por ejemplo asociaciones delictivas, actitudes pro- delictuales, consumo de drogas, personalidades antisociales, habilidades para resolver problemas. Las necesidades no criminológicas también son dinámicas pero no están asociadas a cambios en la reincidencia, como por ejemplo la autoestima, la ansiedad y el disconformismo psicológico. (Howells, 1999).

Adicionalmente, Cullen (2002) considera que los programas que son más efectivos en reducir la reincidencia son aquellos basados en aprendizajes sociales o en principios de conducta, los que buscan construir capital humano en los internos y los que utilizan más de una modalidad de programa para dirigirse a los múltiples problemas que los reclusos pueden haber experimentado.

Por último, el estudio desarrollado por el Instituto Australiano de Criminología (1999) mencionado anteriormente, resume los factores que influyen en el éxito de los programas desarrollados, tal como se presenta a continuación:

a) Características del programa: es importante que los programas se adapten a las necesidades específicas de los reclusos y que exista suficiente evidencia empírica sobre su eficacia.

b) Características del recluso: los programas deben seleccionar candidatos apropiados y buscar satisfacer las necesidades y deseos de las personas reclusas. Existen cinco principios que se deben considerar al momento de realizar una selección de los reclusos que serán tratados con un programa específico. Ellos son:

- riesgo: los reclusos de alto riesgo se benefician más que los de bajo riesgo.
- necesidades: los programas deben dar respuesta a las necesidades criminológicas.
- sensibilidad: los programas deben adecuarse a las características individuales de los reclusos.
- discreción profesional: los profesionales deben tomar decisiones sobre la base de las características y situaciones que no han sido considerados en los otros principios.
- integridad del programa: el programa debe ser entregado según lo que establece la teoría y el diseño.

En síntesis, los programas efectivos son aquellos que conjugan el programa con las necesidades, circunstancias y estilos de aprendizaje de los individuos.

c) Características del contexto: el éxito del programa no depende sólo del tipo de programa sino que también de las condiciones en que éste es entregado a cada individuo.

Como se ha dicho anteriormente, hoy existe la idea generalizada de que los programas de rehabilitación pueden ser exitosos en reducir la reincidencia, por lo que se han desarrollado numerosos programas en las cárceles de todo el mundo. Algunos de ellos se resumen en la próxima sección.

3.3 Algunos programas desarrollados en cárceles

Distintos programas de rehabilitación pueden ser otorgados en los establecimientos penitenciarios, tales como actividades de recreación, programas médicos, programas psicológicos individuales y grupales, programas de trabajo y de aprendizaje de habilidades, de preparación para la libertad, de educación y programas para reclusos con problemas específicos tales como drogadictos, reclusos asociados a delitos sexuales o enfermos mentales, entre otros.

A continuación se resumen los principales programas de rehabilitación encontrados en la literatura.

3.3.1 Actividades para reclusos

Según Senese & Kalinich (1992), las actividades para reclusos les dan asistencia para resolver sus problemas de corto plazo. Son actividades que no han sido diseñadas para rehabilitar per se, pero pueden ayudar a inducir cambios positivos en los reclusos.

Algunas actividades para reclusos son:

a) Las actividades de recreación, que incluyen todas aquellas actividades realizadas al aire libre, los deportes como aeróbica y ping pong o ver televisión.

Las opiniones con respecto a la realización de esta clase de actividades al interior de las cárceles son variadas. Si bien algunos discrepan, muchos administradores de los recintos correccionales valoran este tipo de programas porque consideran que éstas ayudan a evitar el aburrimiento de los reclusos y les dan algo que hacer. Por ejemplo, los deportes organizados proveen oportunidades de interactuar y cooperar con otros y de seguir reglas y procedimientos, hábitos que, en general, los internos nunca han desarrollado.

b) Las actividades artísticas y artesanías realizadas al interior de los recintos penitenciarios. Algunos autores están en contra de estas actividades debido a que consideran que los internos deberían pagar los útiles utilizados en sus obras, ya que son muy caros; además argumentan que ciertos utensilios y herramientas pueden ser usados como armas o pueden ser utilizados para pintar pornografía. Sin embargo otro grupo de autores defiende estos programas porque consideran que proveen distracciones para evitar que los reclusos se metan en problemas y además son un modo de expresión que puede ser productiva.

c) Las actividades religiosas buscan fomentar la espiritualidad de los internos, permitiéndoles internalizar el concepto de que son personas espirituales. Éstas pueden ser de distintas religiones e incluir lecturas del evangelio, cantos y visitas de distintas congregaciones.

d) Las actividades asociadas a trabajos de caridad, donde los reclusos trabajan haciendo servicios a la comunidad, por ejemplo, reparando juguetes para Navidad o grabando libros en cassettes para organizaciones de ciegos. Estas actividades afectan indirectamente a los reclusos, porque les pueden hacer sentirse reconfortados al estar devolviendo algo a la comunidad.

3.3.2 Programas de trabajo

Los programas de trabajo más comúnmente utilizados en las cárceles del mundo son los de manufacturas, actividades como ser carpinteros o eléctricos, pintores, plomeros, etc., programas de construcción de cárceles y actividades de mantención de recintos penitenciarios como servicios de comida y aseo. Adicionalmente, existen trabajos desarrollados por empresas privadas que contratan a los reclusos y se establecen como prisiones industriales al interior de los recintos penitenciarios.

Las cárceles en las cuales los internos participan en programas de trabajo, pueden reducir el tiempo dedicado al ocio de los reclusos y así facilitar el manejo y la administración del recinto penitenciario. Adicionalmente, el desarrollo

de estas actividades por parte de los internos mientras cumplen su condena, les puede ayudar en su posterior integración en la sociedad.

En la mayoría de los países, no existe la obligación legal de remunerar a los reclusos. Sin embargo, en general las personas necesitan incentivos para trabajar. Por esto, hoy es posible encontrar que muchas prisiones utilizan incentivos no monetarios basados en el desempeño individual, tales como privilegios de visitas extendidas o un aumento de las horas dedicadas al tiempo libre, a la recreación o a ver televisión.

Según Cullen (2000), en la actualidad se tiene la convicción de que los programas laborales pueden disminuir la participación delictiva de los individuos y reducir la reincidencia. Asimismo, se cree que la disciplina inherente a las actividades de trabajo, ayudan a formar el carácter y crean hábitos sociales apropiados.

3.3.3 Programas educativos y vocacionales

Los programas educacionales desarrollados en las cárceles incluyen estudios en niveles de educación básica, media e incluso superior.

Por su parte, los programas de aprendizaje vocacional enseñan a los reclusos conocimientos laborales y habilidades vocacionales, para que puedan acceder a trabajos legales cuando sean liberados.

Según Cullen (2002), a partir de los años 70, los programas educativos y los de aprendizaje de habilidades laborales y vocacionales en la cárcel han sido considerados como una fuerza vital en la reformación de los hombres que deben cumplir sus condenas en la cárcel.

Como en todos los programas, los efectos de los programas educacionales y los de aprendizaje vocacional dependen de cómo las características de éstos se adecuan a las necesidades de los reclusos. En un estudio realizado en el año 1994 (Cullen, 2002), se concluyó que los programas educacionales que son más efectivos en reducir la reincidencia, son aquellos que son intensivos en tiempo y que son aplicados a reclusos que inicialmente tienen niveles educacionales bajos.

Al igual que en el caso de los programas laborales, actualmente se considera que los programas educativos son capaces de reducir la reincidencia. Adicionalmente, se considera que tanto los programas laborales como los educativos proveen de oportunidades a los internos, fomentan el compromiso y el control social, son conductores de aprendizajes sociales y mejoran la reintegración, ayudando así a la prevención de la delincuencia (Pollock, 1997; Cullen, 2002).

3.3.4 Programas psiquiátricos y psicológicos

Están dirigidos a la salud mental de los reclusos o a buscar un cambio en las conductas de éstos.

En general, los reclusos con trastornos psicológicos más importantes, son trasladados a vivir en unidades aisladas en las cárceles, donde reciben un tratamiento más especializado y un mayor control.

Para el resto de los internos, los programas psicológicos son proveídos en grupo o individualmente, según lo cual se pueden clasificar en dos grupos, tal como sigue a continuación:

a) Programas individuales: se basan en la idea que la conducta criminal de cada individuo es síntoma de un defecto en el desarrollo de la psiquis del interno.

El método más común para proveer programas individuales a los reclusos es la psicoterapia, la cual se focaliza en resolver problemas mentales propios de cada persona, como actitudes maníaco depresivas, esquizofrenia o estados catatónicos de la personalidad.

Otro tipo de terapia individual es la llamada modificación conductual, la cual, más que concentrarse en actitudes o en el conocimiento de si mismos, se centra en las conductas de los reclusos.

Así también, existen los programas cognitivos conductuales, que se basan en la visión de que las cogniciones (qué y cómo pensamos) son aprendidas y afectan a las elecciones de conductas. Hay dos categorías de este tipo de programas. La primera es la reestructuración conductual, que busca cambiar las creencias de los reclusos, en materia de actitudes criminales y violaciones de la ley. La segunda modalidad se llama habilidades cognitivas, y tiene como finalidad cambiar la forma de razonamiento de los internos, como por ejemplo, cómo controlar la ira y los impulsos.

Sin embargo, existen ciertos problemas asociados a la implementación de estos programas. En primer lugar, en muchas ocasiones, es difícil aplicarlos a personas que han cometido delitos y deben estar reclusos, debido a que en general, éstos no confían en los terapeutas, haciendo difícil que se desarrolle el tratamiento en forma efectiva. Adicionalmente, como las terapias individuales deben ser intensivas en tiempo, existe el problema que son muy costosas.

b) Programas grupales: se concentran en las relaciones existentes entre el individuo tratado y las personas que lo rodean.

Por ejemplo, el análisis transaccional, que se basa en la teoría de personalidad, es un programa que se concentra en la comunicación y en cómo se ve afectada la imagen de si mismo por las percepciones de otras personas. La gran ventaja de este método es que puede ser comprendido e implementado en forma bastante rápida.

Otro tipo de programas grupales, son lo que se conoce como terapias en grupo. El monitor que está a cargo del programa, debe guiar la conversación y discusión generada por un grupo de reclusos con características similares, que se reúnen para conversar sobre sus experiencias de vida. A través de este programa, se pretende en primer lugar, desarrollar en los reclusos actitudes de confianza, cooperación y honestidad y que éstos adquieran la responsabilidad de cambiar. En segundo lugar, los miembros aprenden a desarrollar actitudes y conductas distintas, y finalmente, éstos deben contar las experiencias aprendidas a nuevos grupos de reclusos, alentándolos a rehabilitarse.

Por último, existen las terapias familiares y las comunidades terapéuticas. Las primeras se caracterizan en que los miembros de la familia deben trabajar para descubrir sus puntos débiles, identificar sus disfunciones comunicacionales y los roles que tiene cada miembro y que pueden ir en detrimento de una verdadera comunicación. El problema de este esquema es que es difícil llevarlo a cabo en la cárcel, ya que generalmente los miembros de la familia viven lejos de los recintos penitenciarios y las visitas, si es que existen, tienden a ser cortas y desorganizadas.

Por su parte, las comunidades terapéuticas buscan crear una atmósfera positiva en reuniones grupales, con el objetivo de que los reclusos aprendan a valorarse a sí mismos y a las personas que los rodean, mejorando las relaciones interpersonales. En ocasiones, éstas son aplicadas a los internos en unidades especialmente aisladas para tales efectos. Las comunidades son comúnmente usadas para enfermos mentales y para adictos, pero eventualmente también pueden ser utilizadas para la población de reclusos en general.

Las ventajas de los programas grupales por sobre los individuales, es que son más económicos, y proveen en forma inmediata una retroalimentación y bastante información sobre el individuo tratado. Sin embargo, también presentan ciertos problemas, como por ejemplo que los miembros de la terapia discutan sólo temas superficiales, que tomen la terapia como un juego, que los reclusos más tímidos se escondan en el grupo sin revelar sus problemas o que aquellos más dominantes controlen el grupo.

Numerosos autores (Louis & Sparger, 1990; Losel, 1995 y Redondo, Sánchez y Garrido, 2001, entre otros) consideran que los programas psicológicos son los más efectivos en materia de rehabilitación de reclusos. Asimismo, Palmer (1994) encontró que los programas conductuales, de orientación cognitiva, habilidades de vida e intervenciones familiares eran los más exitosos en reducir la reincidencia.

3.3.5 Programas para la población especial

Existen programas especiales para los reclusos adictos al alcohol o a las drogas, para los que han cometido delitos sexuales y para los enfermos mentales o psicóticos.

Algunos programas de rehabilitación dirigidos a drogadictos y alcohólicos son la psicoterapia o la asistencia psicológica individual o grupal, la educación sobre los efectos de la adicción, los programas de trabajo y de aprendizaje de habilidades y la realización de comunidades terapéuticas y terapias familiares. Adicionalmente, los programas utilizados en general incluyen drogas tranquilizantes para paliar los síntomas de la abstinencia, dietas apropiadas, medicamentos antidepresivos, hipnosis, y grupos de autoayuda (por ejemplo grupos de Alcohólicos y Narcóticos Anónimos).

En cuanto a los programas comúnmente utilizados para tratar a los reclusos que han cometido delitos sexuales, se pueden mencionar los programas psicológicos, la educación relacionada con la causa de su delito y los programas que buscan mejorar sus relaciones interpersonales. En general, los objetivos perseguidos por estos programas, se relacionan con mejorar las actitudes psicológicas de los internos, su autoestima, sus principios morales, sus habilidades comunicacionales y sus relaciones interpersonales, entre otros.

Por otra parte, con respecto a los reclusos con problemas mentales, se debe considerar que, hay distintas categorías de personas de acuerdo a las causas de su enfermedad tales como, enfermos por razones biológicas (por ejemplo disfunciones hormonales), del ambiente (como haber vivido en condiciones de pobreza extrema) o de la personalidad. Adicionalmente, el hecho de estar en la cárcel para un enfermo mental o con personalidad antisocial o psicótica, puede hacer que empeore aun más su condición, por lo que es importante que cada individuo sea debidamente tratado según la patología que padece. Por esto, para tratar a estos individuos, deben ser cuidadosamente clasificados según su problema específico.

3.3.6 Programas de reinserción

Si bien todos los programas tienen como fin último favorecer una adecuada integración social y laboral cuando el individuo es puesto en libertad, existen programas especialmente diseñados para facilitar la transición desde la reclusión hacia la vida en sociedad. Estos programas se realizan de manera previa a la puesta en libertad de los internos, o bien, cuando éstos ya han salido de la cárcel.

En algunos países existen instituciones que ofrecen programas como terapias familiares y de orientación psicológica, con el fin que los reclusos aprendan a vivir nuevamente en familia y, no vuelvan a cometer delitos.

Asimismo, existen los grupos de autoayuda, que proveen tutorías y asistencia a grupos de personas que han estado recluidas en la cárcel. Para el logro de estos objetivos se utiliza la experiencia de otros ex reclusos, mostrando a los individuos tratados, la viabilidad de cambiar sus patrones de vida. También existen programas educativos, de servicio a la comunidad, de aprendizaje vocacional y otros servicios sociales -como ayudar al ex recluso a encontrar un lugar donde vivir- para cuando salen en libertad.

Por su parte, el empleo es uno de los elementos más importantes en el proceso de readaptación de reclusos a la vida cotidiana, puesto que se ha demostrado que permite disminuir el riesgo de reincidencia hasta en un 50% (Homeoffice, 2003). Por esta razón, existen instituciones que ofrecen a los ex reclusos programas de colocación laboral, basándose en la idea de que los reclusos que pueden encontrar un trabajo legal al momento de ser liberados, tienen menores probabilidades de reincidir. Adicionalmente, es importante que se tomen medidas para facilitar la reinserción laboral de personas que han dejado atrás su pasados criminales, teniendo en consideración la eliminación de sus antecedentes.

A pesar de que en muchos lugares se prohíbe la discriminación en contra de postulantes con antecedentes penales a menos que el delito cometido se relacione directamente con la naturaleza del trabajo a desarrollar, esto es algo que no siempre se respeta, por lo que la dificultad para encontrar empleo persiste. La existencia de registros públicos que puedan ser consultados libremente por cualquier empleador privado para chequear la historia criminal de los postulantes es un factor que puede potenciar esta situación.

En años recientes se ha intensificado la práctica de chequear los registros criminales no sólo de los postulantes a trabajos sensibles –tales como cuidado de niños o adultos vulnerables- sino que se ha extendido a diversas industrias, lo que dificulta aún más la búsqueda de empleo para ex-convictos rehabilitados. Por eso, distintos países han desarrollado leyes para controlar la difusión de este tipo de antecedentes y para otorgar a las personas la posibilidad de eliminar de los registros oficiales sus condenas pasadas, en la medida que se cumplan ciertas condiciones.

Para poder implementar con éxito los programas descritos anteriormente, y otros que puedan existir en las cárceles del mundo, se considera necesario clasificar a los reclusos. La siguiente sección se refiere a este punto, el cual ha sido considerado de real importancia para lograr una correcta alineación entre las necesidades de los reclusos y los contenidos de los programas.

3.4 Sistemas de clasificación de reclusos

En la gestión de las cárceles, la clasificación se refiere al proceso de evaluar a los reclusos y asignarlos a categorías apropiadas para propósitos correccionales.

La clasificación de reclusos tiene sentido por numerosas razones: hacer más fácil la administración de la cárcel, lograr que los programas aplicados a la población carcelaria tengan los resultados deseados y respetar los derechos de los reclusos, entre otras.

Asimismo, el hacinamiento tiene particular relevancia para justificar la clasificación de los internos, debido a que los prisioneros hacinados crean una situación de alto estrés -tanto para el personal administrativo, como para los reclusos que viven en la cárcel- que los conduce a una mayor irritabilidad y agresión, lo cual puede aumentar las faltas cometidas a las reglas de las cárceles y genera conflictos entre los reclusos y entre éstos y el personal. En casos extremos pueden ocurrir asaltos o motines. El resultado puede ser ansiedad y depresión, lo cual puede llevar a suicidios. Adicionalmente, situaciones de alto estrés pueden aumentar la demanda por servicios de salud y causar un uso excesivo de los permisos por enfermedad otorgados por la administración. Estos problemas existen en cualquier prisión, pero el hacinamiento tiende a agravarlos. Si bien la clasificación no soluciona el hacinamiento, un buen sistema de clasificación puede mitigar algunos de sus efectos.

Los propósitos por los cuales los reclusos son clasificados se pueden dividir en dos categorías generales: para la administración y gestión de la cárcel o para programas de rehabilitación de los reclusos. La primera se refiere a la necesidad de clasificar para lograr una mejor gestión del recinto carcelario, por ejemplo, para lograr que las funciones como la seguridad y custodia sean efectivas. La segunda categoría, se fundamenta en que como una función de los programas de rehabilitación es hacer más fácil el cambio de las conductas a los internos, buscando la manera de alinear sus necesidades con los programas específicos, la clasificación es un camino para ayudar a aquellos reclusos que desean reformarse con programas apropiados.

En cuanto a las metodologías utilizadas para clasificar reclusos, generalmente se han utilizado dos: una basada en criterios objetivos, tales como la historia criminal de los reclusos y su conducta en la cárcel, y otra fundamentada en la evaluación psicológica de los internos. Idealmente, se deberían usar ambas formas de clasificación para así proveer a los administradores de los recintos penitenciarios la mejor información acerca de quiénes están recluidos en el recinto penitenciario. A continuación se describen las principales características de ambos esquemas.

a) Clasificación según criterios objetivos:

En general, este tipo de clasificación es más utilizada para la administración de las instituciones correccionales que para la rehabilitación de los reclusos.

Las principales características de esta metodología (Spencer, 1997) son:

- Uso de instrumentos de clasificación que han sido previamente testeados y validados en la población carcelaria.
- Utilización de los mismos componentes y niveles de clasificación para todos los reclusos que son clasificados.
- Se llega a decisiones de clasificación basadas en la aplicación de criterios que han sido previamente establecidos.
- Se asigna una clasificación consistente con la historia y los antecedentes de los reclusos.

- Permite una fácil comprensión por parte de los reclusos.
- Permite un monitoreo sistemático y eficiente de la clasificación realizada.

Los criterios utilizados en este tipo de clasificación no sólo deben ser objetivos, sino que también claros y fáciles de entender por personas no profesionales. Algunos criterios comúnmente utilizados en la clasificación objetiva son: edad, nivel de educación, historia de empleo, habilidades demostradas en escapes o asaltos, historia de comportamiento violento, duración de la sentencia, severidad del delito cometido y necesidades de programas o servicios detectadas, entre otros.

b) Clasificación con instrumentos psicológicos

Algunos reclusos necesitan ser evaluados más allá de los criterios históricos y demográficos porque pueden necesitar programas psicológicos.

La clasificación psicológica se realiza mediante la aplicación de test a los internos, con preguntas que levantan información sobre principalmente dos factores: los rasgos de la personalidad y la capacidad de razonamiento. Las preguntas referidas a los rasgos de la personalidad, tienen relación con cómo un individuo responde emocionalmente a distintos estímulos y en cómo su respuesta puede predecir las conductas individuales. Por su parte, las preguntas relacionadas con las habilidades de razonamiento, otorgan información sobre cómo las funciones intelectuales pueden predecir las conductas de las personas. Ambos tipos de preguntas se basan en que existen indicadores establecidos de los programas que pueden ser más eficaces según las necesidades psicológicas e intelectuales de cada individuo.

Este tipo de clasificación tiene ciertos inconvenientes. En primer lugar requiere de profesionales especializados (psicólogos, psiquiatras o trabajadores sociales). Además, la gran cantidad de datos a ser analizados, hace que el proceso de clasificación sea más complejo. Por último, es necesario que el recluso esté dispuesto a cooperar en las entrevistas y en los tests que se le deban realizar, lo cual no siempre ocurre.

En los próximos capítulos se analizan las principales características en materia carcelaria de los países seleccionados –Estados Unidos, Inglaterra y Australia- y los programas de rehabilitación desarrollados al interior de algunos de sus recintos penitenciarios.

II. Estados Unidos

II.1 Institucionalidad

En Estados Unidos, por su condición de República Federada, es posible distinguir distintos ámbitos de acción en su organización político- administrativa: el federal, el estatal y el local¹⁵.

¹⁵ A las instituciones correccionales federales y estatales se les llama prisiones ("prisons") y a las locales, cárceles ("jails").

El gobierno nacional está a cargo del sistema federal, a través del Ministerio de Justicia, junto al cual existen más de cincuenta sistemas estatales separados con características propias y distintos sistemas locales o privados dependientes de otras entidades de gobierno. El sistema federal y estatal, en conjunto, constituyen el 67% del total de la población penal del país.

La cantidad de recintos penitenciarios en el año 2000 era de un total de 5.069, de los cuales 3.365 (66,38%) eran cárceles locales, 1.558 (30,7%) prisiones estatales y 146 (2,9%) establecimientos federales.

Algunos asuntos legales, como por ejemplo los casos de quiebra y los delitos relacionados con el derecho marítimo, sólo pueden ser conocidos en una corte federal o estatal y otros casos, pueden ser en cualquiera de las dos, como por ejemplo los delitos asociados a las drogas. El gobierno federal tiene jurisdicción sobre controversias que surjan de asuntos federales y pueden decidir sobre los casos que involucran al gobierno, la Constitución, el Congreso y tratados, controversias entre estados o con internacionales y sobre las controversias entre ciudadanos de distintos estados. Por su parte, se estima que un 98% de los litigios tienen lugar en el ámbito estatal. Temas legales como divorcio, tuición de los hijos, bienes raíces y propiedad, contratos, reclamos de daños personales y la mayoría de los casos criminales, son manejados por las cortes estatales. Por último, las cárceles locales son responsables de las personas que están en prisión preventiva y en ciertas ocasiones de los reclusos sentenciados a menos de un año.

1.1 Organizaciones

La Asociación Correccional Americana (American Correction Association, ACA) es el organismo encargado de fiscalizar los recintos penitenciarios, ya sean federales, estatales, locales o administrados por privados.

Con respecto a la operación de las prisiones, la Oficina Federal de Prisiones (Federal Bureau Prisons, en adelante FBP) es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia que fue creado en 1930 y es el encargado del sistema correccional federal. Actualmente tiene a su cargo 103 instituciones correccionales que son responsables de la custodia de los reclusos condenados por violaciones a las leyes federales. En el presente año¹⁶, la FBP tiene a su cargo un total de 171.562 reclusos federales, de los cuales 145.290 se encuentran reclusos en prisiones, es decir un 85%, y el porcentaje restante está en cárceles privadas, en centros de detención o en centros correccionales comunitarios, así como también en recintos facilitados por los gobiernos estatales y locales.

La misión de la FBP consiste en proteger a la sociedad a través del confinamiento de los reclusos en cárceles seguras y costo-eficientes y proveer a los internos programas de trabajo y otras oportunidades para que sean capaces de reinsertarse en la sociedad. Todo lo anterior se logra a través de una combinación de programas psicológicos, tecnologías de seguridad y un sistema de clasificación de los reclusos basado en el riesgo.

Por otro lado, existen los organismos correccionales de cada estado, los que son responsables de la operación de las 1.558 cárceles estatales.

En cuanto a los servicios de apoyo de la operación de las cárceles y prisiones, el Instituto Nacional de Correccionales (National Institute of Corrections, NIC) fue creado en el año 1993 y también depende del Ministerio de Justicia. Su finalidad es entregar capacitación, asistencia técnica, servicios de información y apoyar el desarrollo de programas

¹⁶ Al 31 de Agosto del 2003, según la página web de la Oficina Federal de Prisiones.

que deseen realizar tanto las prisiones federales como las estatales y las cárceles locales de adultos. Es decir, esta institución ofrece servicios para ayudar a los administradores y a los ejecutores de programas de las distintas cárceles y prisiones a que mejoren su gestión y la hagan más efectiva¹⁷.

En el nivel de la administración de programas realizados en prisiones estatales, existe un organismo llamado Centro de Educación Comunal (Community Education Centers, CEC). Esta institución opera programas en 20 prisiones en ocho estados, los cuales incluyen tratamientos y rehabilitación para alcohólicos, aprendizaje de habilidades para la vida y programas laborales, educacionales y de reintegración del individuo luego de ser liberado.

Por su parte, la Oficina de Programas Correccionales (Correctional Programs Office, CPO) que depende de la Oficina de Programas de Justicia, fue creada en el año 1995 para implementar los programas realizados en prisiones relacionados con el Control de Crímenes Violentos (Acta creada en el año 1994), como por ejemplo, programas para los delincuentes violentos encarcelados o programas para residentes que son drogadictos o delincuentes sexuales.

1.2 La participación de privados a través del tiempo

La primera participación del sector privado en lo carcelario fue en los años 60, cuando la FBP comenzó a contratar operadores privados para la gestión de centros de tratamiento para presos federales. Aquellos reclusos que se encontraban a pocos meses de su puesta en libertad, eran instalados en recintos comunitarios privados, para encontrar trabajo y un lugar donde vivir cuando salieran del establecimiento penal.

A principios de los 70, debido a un aumento explosivo de la población penal estadounidense, comenzó a existir un gran interés en la posibilidad de tener instalaciones correccionales de propiedad y administración privadas.

Adicionalmente, en los primeros años de la década de los 80 se empezaron a adoptar técnicas de financiamiento con privados para construir cárceles en diversos estados. En el año 1983 la compañía Corrections Corporation of America (CCA) creó la primera prisión administrada por privados. Esta compañía debía cumplir con los mismos estándares de las instituciones correccionales manejadas por el gobierno y ofrecer ciertos programas de rehabilitación y reinserción para los internos.

Así también, a principios de los 80 se originó otra forma de colaboración privada en el sector carcelario: establecimientos de propiedad de privados que eran arrendadas al sector público, para ser administradas por estos últimos. A fines del año 1990, habían 44 establecimientos para adultos contratados con firmas privadas, albergados en 14 estados, lo que constituía un poco menos del 2% de las camas existentes en los centros de reclusión (cárceles y prisiones) del país. Hacia fines del año 1991, existían tres empresas operando prisiones: la empresa CCA, Wackenhut Corrections Corporation y Pricor Inc.

La participación de privados en el sector carcelario fue creciendo, alcanzando a existir en 1997, alrededor de 100 establecimientos correccionales federales y estatales de administración privada, lo que representaba un poco más del 5% del total de la población albergada en prisiones ese año. Hasta ese mismo año, 28 Estados habían adecuado su legislación para permitir que organismos privados administraran recintos penitenciarios.

¹⁷ Para más información ver la página web del Instituto Nacional de Correccionales.

Según el Directorio 2003, elaborado por American Correctional Association, el número de prisiones para adultos administradas por los distintos estados, que han sido privatizados al año 2002, asciende a 162, de los cuales sólo 5 son establecimientos femeninos. En cuanto a las prisiones administradas por la FBP, de un total de 103 establecimientos, sólo 7 establecimientos han sido privatizados.

A través de los años, han existido posiciones a favor y en contra con respecto a la privatización de las cárceles¹⁸. Algunos autores han argumentado que las cárceles privadas corrompen los incentivos, ya que la empresa al buscar maximizar sus utilidades, disminuye la calidad del servicio otorgado a los reclusos. Otros, por su parte, consideran que las prisiones y cárceles privadas pueden ser una estrategia eficiente y pueden lograr disminuir el gasto del gobierno en materia carcelaria¹⁹.

II.2 Estadísticas

2.1 Población penal y situación penitenciaria

La cantidad de personas reclusas en prisiones y cárceles hacia fines del año 2002, fue de 2.033.331 personas. Con esto existía una tasa de 701 internos cada 100.000 habitantes, que es la tasa más alta en el nivel mundial de personas encarceladas.

Con respecto al hacinamiento existente en los establecimientos correccionales, en el año 2000 (último año para el cual se obtuvo información), la capacidad de los recintos era de 1.817.628 internos. Si bien las cárceles locales no presentaban sobrepoblación, ya que ocupaban el 91,6% de su capacidad, las prisiones federales tenían un nivel de ocupación de 140,4% y las estatales uno de 112,8%.

En cuanto a la población reclusa por Estados, en la **Tabla N°4** se observan los diez Estados que tenían mayores tasas de encarcelamiento en el año 2002.

Tabla N°4: Estados con mayores tasas de encarcelamiento en Estados Unidos, al 30 de junio del 2002.

Estado	Tasa de reclusos cada 100.000 habitantes	Estado	Tasa de reclusos cada 100.000 habitantes
Louisiana	799	Delaware	557
Mississippi	728	Georgia	552
Texas	685	South Carolina	542
Oklahoma	672	Missouri	531
Alabama	593	Arizona	508

Fuente: Directory 2003, American Correctional Association, pp.14.

¹⁸ Para más detalle de los argumentos a favor y en contra de la gestión privada de cárceles y prisiones, ver "Sector Privado y Sistema Carcelario: Una Mejor Rehabilitación", Fundación Paz Ciudadana, 1996.

¹⁹ Según Blumstein y Cohen de la Universidad de Vanderbilt, en aquellos estados que utilizan prisiones privadas, el costo diario de mantener prisiones se ha reducido entre un 8,9% y un 4,45% por año. (Ver documento: <<http://www.apcto.org/logos/Study%20Release.pdf>>)

Adicionalmente, en la **Tabla N°5** se encuentran los diez estados o instituciones que tenían la mayor cantidad de población encarcelada en el año 2002.

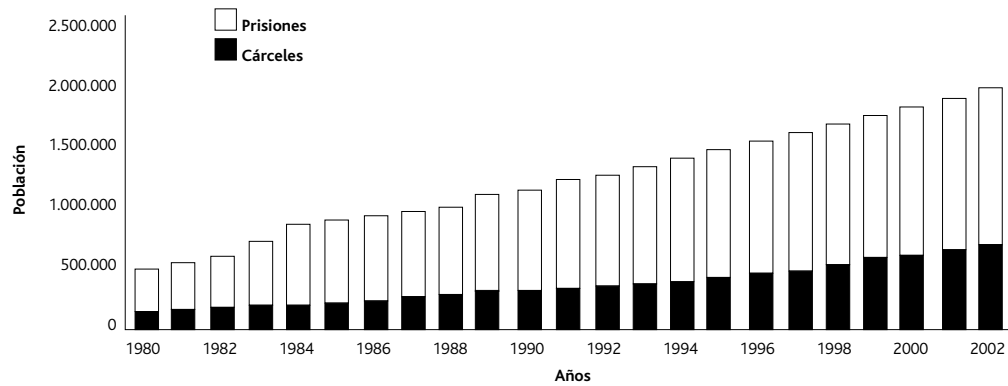
Tabla N°5: Instituciones y Estados con mayor población encarcelada al 30 de junio del 2002.

Estado/Institución	Población	Estado/ Institución	Población
FBP	161.681	Michigan	49.961
California	160.351	Georgia	46.417
Texas	158.131	Ohio	45.349
Florida	73.553	Illinois	43.142
New York	67.131	Pennsylvania	39.275

Fuente: Directory 2003, American Correctional Association, pp.14.

Con respecto a la evolución histórica de la población reclusa en el país, hasta el año 1970 la población reclusa en cárceles y prisiones se mantuvo relativamente estable en aproximadamente 110 reclusos cada 100.000 habitantes. A partir de los años 80 esta tasa comenzó a crecer en forma creciente, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico N°1: Población reclusa en Estados Unidos para el período 1980-2002



Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Cárceles	183.988	196.785	209.582	223.551	234.500	256.615	274.444	295.873
Prisiones	319.598	360.029	402.914	423.898	448.264	487.593	526.436	562.814
Total	503.586	556.814	612.496	647.449	682.764	744.208	800.880	858.687
Índice	100	111	122	129	136	148	159	171
Año	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Cárceles	343.569	395.553	405.320	426.479	444.584	459.804	486.474	507.044
Prisiones	607.766	683.367	743.382	792.535	850.566	909.381	990.147	1.078.542
Total	951.335	1.078.920	1.148.702	1.219.014	1.295.150	1.369.185	1.476.621	1.585.586
Índice	189	214	228	242	257	272	293	315
Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
Cárceles	518.492	567.079	592.462	605.943	621.149	631.240	665.475	
Prisiones	1.127.528	1.176.564	1.224.469	1.287.172	1.316.333	1.330.007	1.367.856	
Total	1.646.020	1.743.643	1.816.931	1.893.115	1.937.482	1.961.247	2.033.331	
Índice	327	346	361	376	385	389	404	

Fuente: elaborado a partir de datos de la Oficina de Estadísticas Judiciales.

Observando el índice de la tabla anterior, se concluye que la población reclusa de Estados Unidos experimentó un crecimiento de más de 300% en los últimos 23 años.

Según Blumstein y Beck (1999) los factores que más influyeron en el importante crecimiento de la población reclusa de Estados Unidos para el período 1980-1996, fueron los delitos asociados a las drogas, los cuales crecieron en alrededor de 10 veces, seguidos por los asaltos y los delitos sexuales.

A continuación se resumen algunas características de la población reclusa en este país, de acuerdo a la información más reciente disponible.

- En el año 2002, un 20% del total de la población reclusa del país estaba en prisión preventiva, cifra que se elevaba a un 60% en las cárceles locales.
- Con respecto a la población femenina que estaba cumpliendo penas de reclusión, ésta se duplicó entre los años 1990 y 1999. En el año 2001, del total de la población reclusa, 8% eran mujeres (6% en prisiones federales y estatales y 12% en locales).
- Por su parte, en el 2001, un 0,5% eran menores de 18 años (0,2% en prisiones estatales y federales y 1,2% en cárceles locales).
- Con respecto a la raza de los reclusos, en el año 2002, un 0,13% de la población reclusa eran hombres negros de entre 25 y 29 años y un 4,3% eran hombres hispanos.

2.2 Tasas de reincidencia

Como fue dicho anteriormente, la reincidencia puede ser definida de distintas maneras (recondena o rearresto). A continuación, en la **Tabla N°6**, se presentan las tasas de reincidencia para las prisiones de 15 estados considerando ambas definiciones reportadas por un estudio de la Oficina de Estadísticas Judiciales, clasificadas según sexo, edad al momento de egreso, tipo de delito y raza para reclusos liberados el año 1994.

Tabla N°6: Tasas de reincidencia de prisioneros para 15 estados*

	Porcentaje de prisioneros liberados que a los 3 años son:		
	Rearrestados(rearrested)	Recondenados(reconvicted)	Vuelven a prisión con una nueva condena
Total	67,5%	46,9%	25,4%
<u>Sexo:</u>			
Hombres	68,4	47,6	26,2
Mujeres	57,6	39,9	17,3
<u>Edad:</u>			
18 a 24 años	75,4	52,0	30,2
25 a 29 años	70,5	50,1	26,9
30 a 34 años	68,8	48,8	25,9
35 a 39 años	66,2	46,3	24,0
40 a 44 años	58,4	38,0	18,3
45 años y más	45,3	29,7	16,9
<u>Tipo delito:</u>			
Violentos	61,7	39,9	20,4
De propiedad	73,8	53,4	30,5
Asociados a droga	66,7	47,0	25,2
Orden público	62,2	42,0	21,6
Otros	64,7	42,1	20,7
<u>Raza:</u>			
Blanco	62,7	43,3	22,6
Negro	72,9	51,1	28,5
Otros	55,2	34,2	13,3

*: Arizona, California, Delaware, Florida, Illinois, Maryland, Michigan, Minnesota, New Jersey, New York, North Carolina, Ohio, Oregon, Texas y Virginia.

Fuente: elaborada a partir de "Sourcebook of Criminal Justice Statistics 2001".

Por su parte, un estudio realizado por el Departamento de Correccionales de Florida (Florida Department of Corrections) resume algunas características de la reincidencia que coinciden con lo que se puede inferir del cuadro anterior y que se resumen a continuación:

- Los reclusos juveniles tienen mayores tasas de reincidencia.
- Los reclusos negros tienen mayor reincidencia que los blancos.
- Los reclusos que han cometido delitos sobre la propiedad reinciden más a menudo que los internos asociados a la droga, y ambos grupos más que los internos que han actuado con violencia.

Además, el estudio antes mencionado agrega lo siguiente:

- Aquellos internos que están en condiciones de alta seguridad tienen mayor reincidencia que los que están en media o mínima seguridad.
- Aquellos reclusos que rompen las reglas más seguido en prisión tienen mayor probabilidad de reincidir.
- A mayor nivel educacional del interno, menor es la tasa de reincidencia.
- La tasa de reincidencia es mayor para aquellos internos con más antecedentes previos.

2.3 Presupuestos y costos asociados

Un estudio realizado por la Oficina de Estadísticas de Justicia en el año 1999 que analizó la tendencia histórica de los gastos asociados a las prisiones estatales hasta el año 1996 reveló los resultados expuestos en la siguiente tabla.

Tabla N°7: Costos totales nacionales y costos por recluso diario promedio para prisiones estatales, en millones de dólares para los años 1984, 1990, 1996 (en moneda del año 1996) y para el 2002 (en dólares del año 2002):

Años	1984		1990		1996		2002	
Costos	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Operacional	6.778	87%	11.347	94%	20.738	94%	26.798	94%
Capital	874	13%	686	6%	1.295	6%	1.564	6%
Total	5.904	100%	12.033	100%	22.033	100%	28.244	100%
Costo por recluso diario promedio*	44,66	-	50,41	-	55,1	-	64,84	-

*: para los años 84, 90 y 96, el costo fue calculado considerando sólo los costos operacionales, mientras que en el año 2002, se consideró el costo total por recluso diario promedio.

Fuente: Los años 1984, 1990, 1996 fueron elaborados a partir de "State Prison Expenditures, 1996", Bureau of Justice Statistics, 1999, pp.iv. El año 2002 corresponde a datos del presupuesto para los establecimientos correccionales en "Directory 2003", American Correctional Association, pp.20.

De la tabla anterior se puede inferir que la proporción de los gastos de prisiones estatales destinada a costos operacionales y a capital, se ha mantenido constante desde el año 1990.

Con respecto a los montos específicos gastados en las prisiones de los distintos Estados, en el año 1996 el Estado de California fue el que más gastó en total, mientras que el Estado de North Dakota tuvo el menor nivel de gasto, tal como se puede observar en la **Tabla N°8**. Para apreciar el cambio que ha existido en el gasto desde ese año, en la misma tabla también se observa el gasto de cada Estado para el año 2002.

Tabla N°8: Gasto total en prisiones por estado en millones de dólares para los años 1996 y 2002

Los que más gastaron	1996		2002		Los que menos gastaron	1996		2002	
	Monto	%	Monto	%		Monto	%	Monto	%
California	3.000	(*)			New Hampshire	43,0		74,0	
New York	2.200	2.621			South Dakota	34,2		68,3	
Texas	1.700	2.551			Vermont	33,5		(*)	
Florida	1.200	1.751			Wyoming	29,0		166,6	
Michigan	1.200	1.682			North Dakota	10,7		28,5	

(*): no se obtuvieron datos de presupuesto para el año 2002 para California y para Vermont

Fuente: elaborado a partir de: "State Prison Expenditures, 1996", Bureau of Justice Statistics, 1999, pp.3 y de Directory 2003, American Correctional Association, pp.20.

Con respecto al gasto operacional por recluso anual, en la **Tabla N°9** se aprecian los cinco estados con mayor y menor nivel de costo promedio por recluso diario para el año 2002.

Tabla N°9: Costo promedio por recluso diario en dólares año 2002

Estados con mayores costos	Costo promedio por recluso	Estados con menores costos	Costo promedio por recluso
Alaska	114,4	Alabama	26,1
Maine	92,8	South Dakota	31,6
Wyoming	86,6	Lousiana	33,7
Rhode Island	100,1	South Carolina	34,5
New York	96,7	Missouri	35,8

Fuente: Directory 2003, American Correctional Association, pp.20.

De la tabla anterior se puede inferir que existe una gran dispersión en el costo promedio gastado por los distintos Estados.

Con respecto al gasto incurrido por prisiones federales, el dato más actual que fue posible obtener fue el de un estudio realizado por la Oficina Federal de Prisiones, el cual informó que el gasto aumentó en 160% para el período 90-96, pasando de ser 946 millones de dólares en el 1996 a 2.500 millones de dólares en el año 1996. Por su parte, el gasto promedio operacional por recluso para el año 1996 fue de 23.500 dólares, esto es equivalente a 64,38 dólares diarios.

Por su parte, no fue posible recabar información resumida sobre los costos de las cárceles locales.

II.3 Programas de rehabilitación intrapenitenciarios

Debido a que existe información sistematizada sobre el sistema federal y estatal, en esta sección sólo se analizarán las prisiones correspondientes a estos ámbitos de acción, en los que se encuentra el 67% de la población penal reclusa.

Distintos estudios del FBP han mostrado que los programas de trabajo industrial, de aprendizaje de habilidades, de educación y de tratamiento para drogadictos pueden reducir la reincidencia.

A continuación se desarrollan algunos programas de rehabilitación entregados a los reclusos en las prisiones federales y estatales de Estados Unidos.

3.1 Algunos programas desarrollados en Estados Unidos

3.1.1 Programas de trabajo

En el año 1999, alrededor de 2/3 de los reclusos pertenecientes a prisiones federales y estatales, trabajaban en programas de trabajo al interior de los establecimientos correccionales. En ese mismo año, un estudio de Camp & Camp (Cullen, 2002) concluyó que de los reclusos que participaban en programas laborales al interior de las prisiones, un 55% era asignado a la categoría de trabajos que incluían labores de mantención de la cárcel (aseo, servicio de comida, etc.), un 5,1% participaba en trabajos agrícolas y sólo un 6,1% tenía trabajo en prisiones industriales, es decir, más de 70.000 reclusos federales y estatales participaba en programas de prisiones industriales en ese año.

Con respecto a la participación de privados en los programas laborales, la Asociación Nacional de Industrias Correccionales (National Correctional Industries Association, NCIA)²⁰ es una organización internacional privada sin fines de lucro, fundada en 1941 y que tiene como finalidad promover la excelencia y calidad en el campo de trabajo al interior de las prisiones, difundir los beneficios y ventajas asociadas a estos programas y apoyar la innovación y desarrollo de programas laborales en recintos penitenciarios tanto federales, estatales, locales como en los administrados por privados.

Las prisiones industriales, son establecimientos penitenciarios en los cuales los reclusos trabajan en instalaciones arrendadas por privados para la manufactura de bienes.

La práctica de prisiones industriales, tanto en prisiones federales como estatales, tomó mayor fuerza recién en el año 1979, cuando el Congreso, con el fin de remover algunas barreras para que los bienes producidos en prisión pudieran ser vendidos en el mercado, creó una ley llamada "Programa de Certificación de Industrias en Prisión" (Prison Industries Enhancement Certification Program) conocida por su sigla en inglés como PIE program. Este programa requiere de un conjunto de condiciones para ser implementado, tales como remunerar a los internos con salarios comparables con trabajos similares realizados en el mercado externo, recolectar fondos para programas de asistencia para las víctimas, asegurar la participación voluntaria de los reclusos y fomentar la contratación de reclusos por parte del sector privado.

Esta ley permitió entregar autorizaciones específicas para vender los bienes entre estados en el mercado abierto, por lo que fue el primer paso para motivar a las compañías privadas a utilizar fuerza de trabajo basada en prisioneros. Así, en la década de los 80 las prisiones industriales se expandieron, alcanzando a ser 69 en el año 1989, que vendían sus productos bajo el programa PIE en el mercado abierto. En el año 1993, existían 32 agencias correccionales operando prisiones industriales, alrededor de 1.000 reclusos, y en el 1995 alrededor de 36 estados pertenecían al programa PIE.

En cuanto a las remuneraciones recibidas por los reclusos en el desarrollo de las labores realizadas en prisiones industriales, éstas van desde 23 centavos a 1,15 dólares la hora.

Adicionalmente, según el "Programa de Responsabilidad Financiera de Internos" (Inmate Financial Responsibility Program), quienes trabajan en programas laborales pertenecientes a prisiones industriales, deben destinar parte de sus ganancias a restituir a las víctimas en hasta el 50% de sus ganancias, así como también a obligaciones financieras, o a la mantención de sus hijos, entre otros.

²⁰ Esta organización fue creada como la Asociación de Industrias Penales (Penal Industries Association, PIA), afiliada a la Asociación de Prisiones Americanas (American Prison Association, APA). En el año 1954, la APA adoptó el nombre de Asociación Correccional Americana (American Correction Association, ACA), y PIA cambió su nombre a Asociación de Industrias Correccionales (Correctional Industries Association, CIA), como es conocida hasta hoy.

El Instituto Nacional de Justicia ha señalado que el programa de prisiones industriales resulta beneficioso para todos los involucrados: las compañías privadas se benefician porque los reclusos representan una fuerza de trabajo disponible en forma rápida y costo - efectiva, los administradores del recinto penitenciario mantienen ocupada a la población reclusa, disminuyendo su ocio y motivándolos a tener buenos hábitos de trabajo, logrando así mantener la disciplina al interior de éste, y los internos se benefician a través de la formación de hábitos laborales y porque reciben un salario con el cual pueden financiar parte de sus obligaciones financieras.

Además, el Instituto antes mencionado elaboró un reporte que analizó cómo distintas compañías a partir del año 1990 se habían asociado con prisiones estatales ubicadas en los estados de Carolina del Sur, California y Connecticut. En los programas de trabajo analizados se encontraron los siguientes beneficios:

- Eran costo-competitivos y contaban con trabajadores motivados que podían continuar trabajando luego de ser liberados de la prisión.
- Los funcionarios correccionales ofrecían a las empresas privadas incentivos financieros tales como, un menor costo en el arriendo de espacios para instalar sus faenas o subsidios en la compra de equipamientos.
- Los trabajos eran realizados en ambientes seguros, con la presencia de personal de seguridad y detectores de metales para evitar que materiales fueran extraídos del área de trabajo.
- Las ganancias servían para pagar impuestos y costos de encarcelación, pagar salarios a los internos, contribuir al soporte de las familias de los reclusos y compensar a las víctimas, tal como se puede ver en la **Tabla N°10**.

Tabla N°10: Utilización de las ganancias de los trabajos realizados en prisiones industriales para el período 1979-1992, en dólares

Utilizado para:	Monto	Porcentaje
- Mitigar el costo de encarcelación	5.068.909	18%
- Pagar impuestos federales y estatales	3.243.011	11%
- Compensar a las víctimas	1.713.043	6%
- El soporte de las familias	1.862.867	6%
- Pagar salarios para los reclusos	4.892.790	17%
- Retorno para la sociedad	11.887.830	41%
Total ganado	28.668.450	100%

Fuente: elaborado a partir de "Work in American Prisons: Joint Ventures with the Private Sector", Program Focus, National Institute of Justice, pp.13.

Con respecto a la evaluación de la efectividad de los programas laborales en la disminución de la reincidencia, en 1997 un estudio de Saylor y Gaes (Gaes et al., 1999) llegó a concluir que aquellos internos que habían participado en programas de industrias en prisión tuvieron un 24% menos de reincidencia que aquellos que no lo hicieron.

Prisiones Federales

Todos los reclusos que están en prisiones federales que gozan de buena salud tienen la obligación de trabajar. La mayoría realiza trabajos al interior del recinto tales como servicios de comida, pintura, plomería y jardinería entre otros, por los cuales se les paga entre 12 y 40 centavos la hora.

En prisiones federales administradas por la FBP, con el fin de dar un impulso al desarrollo de trabajo, en el año 1934 fue creada una institución llamada Industrias de Prisiones Federales (Federal Prison Industries, conocidas como FPI o UNICOR). Este organismo fue implementado para que los reclusos aprendieran habilidades trabajando en industrias tales como la metalúrgica, la textil, la de muebles, la electrónica y la de artes gráficos.

Los objetivos de la FPI se resumen como sigue:

- Proveer empleo o enseñar habilidades industriales a la mayor cantidad de reclusos posible.
- Producir bienes de calidad y con precios de mercado que serán vendidos a consumidores del gobierno federal.
- Operar de modo tal que pueda autofinanciarse.
- Minimizar el impacto que este esquema puede tener en el sector laboral privado.

El Reporte Anual de la FPI para el año 2002 informó que en ese año un total de 21.778 internos albergados en prisiones federales administradas por la FBP, trabajaron al interior de las FPI en 111 fábricas operando en 71 localidades de Estados Unidos. Los programas ofrecidos y las ventas para ese año se pueden apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla N°11: Programas de FPI, Número de Reclusos Empleados y Ventas Netas para el año 2002

Tipo de Industria	Número de Empleados	Ventas Netas (millones de US\$)
Textiles y ropas	6.665	159,7
Electrónicos	3.171	132,7
Fletes, componentes de autos	1.706	99
Gráficos	930	26
Productos Industriales	1.816	27,8
Muebles de oficina	5.304	217,9
Actividades de reciclaje	833	3,4
Servicios	1.020	12,2
Actividades de soporte y servicio al consumidor.	333	
Total	21.778	678,7

Fuente: Reporte Anual de UNICOR, 2002.

Prisiones Estatales

En las prisiones estatales de Estados Unidos se realizan numerosos programas laborales, tales como las prisiones industriales desarrolladas en las prisiones federales. Con el fin de ejemplificar lo anterior, a continuación se describen algunos programa de prisiones industriales que se realizan en los estados de Florida, Kentucky y Texas.

- Programa de trabajo "PRIDE" en el Estado de Florida

En el Estado de Florida la compañía sin fines de lucro PRIDE (Prison Rehabilitative Industries and Diversified Enterprises) opera en el sistema de prisiones industriales desde 1981, apoyada por el Departamento de Correccionales de ese Estado.

Su misión es reducir la reincidencia, otorgando habilidades de trabajo a los internos cuando entran en prisión y luego ayudándolos a encontrar un trabajo cuando son puestos en libertad.

Los trabajos desarrollados al interior de las prisiones industriales de PRIDE incluyen labores que van desde la fabricación de muebles y textiles hasta trabajos más sofisticadas como los tecnológicos y computacionales. En el año 2000, se produjeron alrededor de 3.000 productos y las ventas anuales para ese año excedieron los US\$95 millones, de los cuales un porcentaje se dirige hacia el Estado y el resto se utiliza en distintas proporciones para pagar sueldos a los internos, arriendos de talleres, contratar personal capacitador, restituir a las víctimas y compensaciones estatales, entre otros.

Los reclusos son asignados a un trabajo específico, luego de ser evaluados, basándose en el nivel educacional, las necesidades de la industria y el tipo de condena. Cada interno recibe un "Manual de Programas para Reclusos" que contiene los salarios ofrecidos, el nivel de restitución a las víctimas y las principales características y habilidades necesarias para cada trabajo, entre otras cosas.

Adicionalmente, los reclusos que ingresan al programa PRIDE, saben que si terminan de cumplir su condena participando en él, recibirán asistencia cuando sean liberados. Así, el programa PRIDE ha logrado que un 75% de los reclusos que participan en él encuentren trabajo luego de salir en libertad.

Por su parte, el programa PRIDE pertenece al programa de certificación PIE, mencionado anteriormente, con lo cual los productos elaborados por los internos que participan en él pueden ser vendidos en el mercado externo y entre los distintos estados.

En el 2002, aproximadamente 5.000 reclusos de ambos sexos trabajaron en 55 prisiones industriales ubicadas en 20 prisiones estatales localizadas en el estado de Florida.

El impacto que ha tenido el programa en las tasas de reincidencia se traduce en bajos porcentajes de reencarcelamiento. En efecto, de los 771 internos que fueron puestos en libertad entre 1998 y 1999 y habían sido miembros del programa por al menos 6 meses, sólo un 17% -lo que corresponde a 131 reclusos- reincidieron en el plazo de 2 años en comparación a la tasa promedio nacional que alcanza un 47%.

- Proyectos laborales en el Estado de Texas

Texas es uno de los estados con mayor población penitenciaria en Estados Unidos razón que ha determinado a las autoridades a generar procesos de rehabilitación y ayuda a la reintegración social de quienes han delinquido.

De esta manera, las autoridades, a través del Departamento de Justicia Criminal (Texas Department of Criminal Justice, TDCJ), han generado una serie de instancias e iniciativas que apuntan básicamente a la generación de expectativas laborales en pro de quienes cumplen condena y de los que ya han salido en libertad. Algunos de estos ejemplos serán analizados a continuación:

- i. La Industria Correccional de Texas (Texas Correctional Industries, TCI), creada en 1963 y autorizada para vender productos elaborados por internos, es un programa estatal dependiente del Departamento de Justicia Criminal que ofrece entrenamiento laboral en una serie de actividades (producción de muebles, zapatería, elaboración de productos textiles, trabajo en metal, etc.), junto con entregar certificaciones de este tipo de capacitaciones y

vincular a una serie de otros programas que focalizan su acción en la colocación de los internos una vez puestos en libertad. Los productos elaborados bajo esta modalidad son vendidos, principalmente a otras agencias estatales, y a subdivisiones del propio Departamento; lo que ha redundado en la reducción de costos a la entidad pública TDCJ, en un modelo que permite generar utilidades. Es importante señalar que la elaboración de productos está afecta a la certificación de calidad por parte de las autoridades al igual que cualquier otra empresa o persona privada.

- ii. El proyecto RIO o Reintegración de Ofensores es administrado por la Comisión de la Fuerza de Trabajo de Texas en colaboración con el Departamento de Justicia Criminal, específicamente, la División de Libertades Condicionales, ya que el programa se encuentra justamente orientado a quienes acceden a este beneficio²¹.

El proyecto comienza a aplicarse mientras los reclusos aún se encuentran en prisión, de modo de generar actitudes y habilidades necesarias para encontrar y mantener un trabajo en el medio libre.

Algunos logros del proyecto han sido:

- Apoyar en la búsqueda de trabajo a cerca de un 40% de la población reclusa que sale libre cada año²²;
- Entre 1985 y 1996 RIO ha encontrado un puesto de trabajo para el 69% de los 100 mil ofensores partícipes del programa, comparado con una tasa de colocación del 36% de quienes no formaron parte de esta iniciativa;
- En torno a cifras de reincidencia es posible establecer que mientras un 23% de quienes participaron en el programa fueron reencarcelados en el lapso de 1 año desde la puesta en libertad, para quienes no lo hicieron la cifra se elevó a un 38%. Por su parte, en relación a la población de alto riesgo (de acuerdo a nivel de compromiso delictual) la tasa de reincidencia entre los usuarios de RIO fue de un 48%, mientras en el resto de los reclusos alcanzó un 57%²³.
- En cuanto a costos se concluyó que, considerando la disminución de la tasa de reincidencia, lograron ahorrar se cerca de 20 millones de dólares equivalentes al costo anual de los internos que lograron permanecer en libertad producto de su participación en RIO (alrededor de 16 mil dólares por interno). Por otra parte, si el proyecto costó 4 millones de dólares²⁴, pudo concluirse que el nivel de éxito permitió reducir los gastos del Estado en 16 millones de dólares. Si a ello se adiciona el hecho que, producto de la integración laboral de los ex ofensores, el Estado recaudó por concepto de impuestos locales un total equivalente a 1.2 millones de dólares, se tiene que el nivel de logros del proyecto se tradujo en más de 17 millones de dólares para Texas²⁵.

- iii. El programa "Trabajo contra la Reincidencia" (Work Against Recidivism, WAR) se suma a la serie de iniciativas ya mencionadas y trabaja bajo una orientación muy similar a la de RIO. Es impulsada por la División de Manufactura y Logística de TDCJ, junto a la División de Libertad Condicional del mismo organismo, la Comisión de la Fuerza de Trabajo de Texas y al sector privado. La finalidad principal es generar vínculos previos entre el trabajador interno y el empleador, permitiendo que el ofensor pueda verse motivado ante mejores expectativas laborales. Por su parte, el empleador se verá beneficiado toda vez que contará con la posibilidad de contratar trabajadores que ya cuentan con cursos de capacitación en el área, certificados por el propio organismo bajo estándares requeridos en el mercado y, además, podrá acceder a una serie de beneficios tributarios y subsidios por la contratación de ex reclusos.

²¹ El programa abarca todo el Estado de Texas y se encuentra a disposición de todos quienes salen en libertad; lo anterior determina la existencia de más de 62 oficinas ubicadas en 92 ciudades y pueblos del Estado.

²² En 1995 esta cifra equivalía a alrededor de 16 mil ofensores.

²³ La evaluación fue llevada a cabo por la Universidad de Texas A&M el año 1992.

²⁴ Cerca de 361 dólares por interno.

²⁵ Resulta importante señalar que muchos de los analistas adicionaron al éxito del proyecto RIO tres factores: la abundancia de puestos de trabajo en el estado; la falta de oposición de parte de la fuerza de trabajo libre y, finalmente, la presión de ser el segundo estado con mayor población reclusa.

En este mismo sentido, en 1995 se dio inicio a la iniciativa conocida como “Proyecto de Re Emprendimiento” (Project Re- Enterprise). El programa nació como una iniciativa de educación informal en prácticas y hábitos laborales, más que en capacitación técnica- profesional (cómo enfrentar las postulaciones laborales, entrevistas, etc.). Con estas finalidades se realizan ferias de trabajos (conocidas como “mock job fair”) en las que empleadores de Texas, de rubros distintos, son invitados a participar en entrevistas informales y sin ningún compromiso con el objeto único de favorecer el entrenamiento de los internos. La idea es potenciar las técnicas de entrevistas y generar eventuales contactos entre los reclusos y los privados, quienes pueden verse motivados a requerir la contratación de alguno de los entrevistados. Una de las características más novedosas del programa dice relación con la creación de un sistema de garantías públicas (especies de fianzas) para empleadores que contratan reclusos por esta vía, de modo de asegurarlos contra eventuales sustracciones que pudieran ocasionarse y ser atribuibles a los internos. El mercado norteamericano ofrece normalmente seguros a privados de manera de que éstos permanezcan protegidos de actos de deshonestidad laboral (fraudes, robos, hurtos, etc), sin perjuicio de las acciones penales que paralelamente puedan emprenderse. Sin embargo, los casos de contrataciones de personas con antecedentes penales, con historiales de uso de drogas o abuso de alcohol quedan excluidas del sistema privado, razón que justifica la importancia de la existencia de estos incentivos públicos.

- Industrias Correccionales en el Estado de Kentucky (KCI)

El sistema de Correccionales Industriales de Kentucky y el Departamento de Correccionales del Estado trabajan conjuntamente para implementar programas laborales al interior de las cárceles. Del total de población reclusa en el estado (15.000 personas) cerca de 800 corresponden a empleados de KCI que a su vez opera en 10 del total de cárceles adultas del Estado.

Los objetivos del programa son:

- a) lograr acceder a empleos una vez cumplida la pena;
- b) no reincidir en el sistema, manteniéndose al margen del sistema de justicia criminal.

El proceso de contratación de los reclusos incluye un período de prueba y entrenamiento que, de ser completado exitosamente, los habilita a ser contratados permanentemente por KCI. La contraprestación en dinero recibida por los reclusos es inferior al mínimo al que podrían acceder en el mercado libre, pero existen posibilidades de ir ascendiendo los montos acorde con la especialización que van adquiriendo²⁶. En promedio los trabajadores destinaban 6 horas al trabajo en éstos programas.

Algunos de los resultados obtenidos por el programa radican en menores tasas de reincidencia que ascendían a un 17% para reclusos parte del programa, siendo el promedio general de 30%, contabilizando el período de un año después de la liberación del recluso²⁷.

En cuanto a la evaluación de los programas laborales realizados en Estados Unidos, a continuación se observa la comparación de los porcentajes de reincidencia según participación en distintos programas desarrollados en algunos estados.

²⁶ De acuerdo a cifras del año 2000, los montos ascendían a 25 centavos de dólar por hora, pudiendo alcanzar una cifra cercana a los 85 centavos por hora. El promedio de ingresos alcanzaba los 55 centavos por hora.

²⁷ El estudio de evaluación se realizó en la población reclusa participante del programa los años 1996, 1997 y 1998 y comprendió un seguimiento de 1 año luego de la puesta en libertad de los mismos.

Tabla N°12: Comparación del porcentaje de reincidencia según participación en programas laborales de distintos estados²⁸.

	Con Proyecto	Sin proyecto
Nueva York 1988	29%	34%
Utah 1984	13%	29%
Ohio 1985	11%	Promedio nacional 47%
Texas 1992	23%	38%
La Florida 1995	13%	Promedio nacional 47%
Kentucky 1998	17%	30%

Fuente: "A Descriptive Analysis of a State Correctional Industries Program". Academy of Criminal Justice Sciences. 2000. y "Proyecto Texas para la reinserción de delincuentes". Conceptos Fundación Paz Ciudadana. 1998

3.1.2 Programas de educación:

A continuación se presentan un conjunto de programas de educación que se realizan al interior de las prisiones federales que son administrados por la FBP, y también por algunas prisiones estatales.

- Programa de educación básica para adultos:

Este programa se inició en Texas en 1965 con el objetivo de entregar a los reclusos adultos los 9 grados de educación primaria existentes en Estados Unidos. En 1982, la FBP estableció la obligación de que todo recluso que tuviera menos de sexto grado de educación, debía asistir a clases. En 1986, el mínimo de educación permitido se aumentó a 8 grados, y en 1991 se exigió tener la equivalencia de educación secundaria. En 1993 numerosos estados tenían en sus prisiones este programa, siendo los que lo aplicaban en mayor medida, los estados de Ohio, Missouri, Texas, Nueva York y California.

Hoy, tres cuartos de las prisiones federales y estatales proveen programas de educación básica para adultos, los cuales incluyen clases de literatura, matemáticas, inglés y de estudios sociales.

- Programa de desarrollo de educación general (GED):

Fue diseñado para preparar a los reclusos para dar y aprobar la Prueba de Desarrollo General Educacional (General Educational Development Test, GED). El GED es una prueba escrita que tiene como objetivo evaluar la comprensión general y los conocimientos de lectura, escritura, ciencias y matemáticas de los reclusos. Es considerada como el equivalente al diploma de educación secundaria.

El GED es el mínimo nivel educacional exigido para que cualquier recluso pueda acceder a un trabajo en prisión. Aquellos reclusos que no tienen el certificado del GED, deben participar en este programa por un mínimo de 240 horas hasta obtenerlo.

²⁸ Es importante señalar que las cifras expuestas no guardan estricta comparabilidad en relación a coberturas de programas, características de los mismos, períodos de seguimiento, etc., sin embargo como antecedentes de efectividad es el dato más cercano y certero con el que se cuenta.

Este programa se encuentra tanto en prisiones federales administradas por la FBP, como en estatales. El mayor programa de este tipo que ha sido desarrollado fue en Texas, el cual entregó más de 4.000 certificados GED durante 1993.

- Programas de educación superior (College):

Estos programas se encuentran en las prisiones federales y estatales y tienen una duración que fluctúa entre los dos y los cuatro años.

Fue en Kansas, en los años 50, donde se desarrolló el primer programa de educación superior en prisión. En 1993, 7 estados tenían este tipo de programas para los reclusos de sus cárceles. En 1996, más de 14.500 reclusos recibieron un grado asociado a dos años de estudios avanzados y 232 el grado de bachilleres (Cullen, 2002). Actualmente, alrededor de un tercio de las instituciones correccionales federales ofrecen la posibilidad de seguir estos estudios avanzados.

Por su parte, algunos estudios han mostrado que los programas de educación superior han tenido bastante éxito en la reducción de la reincidencia. Por ejemplo en Nueva York, Clark realizó en 1991 un estudio (Pollock, 1997) que concluyó que los reclusos que completaron el programa de educación superior tuvieron una tasa de reincidencia de 26,6%, comparado con un 44,6% de un grupo con características similares que no recibió el programa.

- Aprendizaje vocacional:

Estos programas enseñan a los reclusos conocimientos y habilidades vocacionales, para que éstos, a través de un compromiso individual, puedan acceder a trabajos legales cuando sean liberados, adaptarse mejor a las reglas institucionales y no volver a delinquir. Se basan en enseñar a los internos habilidades según sus necesidades individuales y deben considerar las condiciones del mercado general y de las necesidades de fuerza de trabajo institucionales.

En general son entregados por escuelas de la comunidad local, lo cual los hace más baratos, porque estos en general tienen personal capacitado para tales efectos.

En 1997 un nuevo estudio –realizado por Saylor y Gaes– concluyó que los que habían participado en cualquier programa de aprendizaje vocacional, mostraban un 33% menos de reincidencia luego de ser liberados que aquellos que no participaron (Gaes et al., 1999).

- Programas de educación en libertad:

Este programa da a los reclusos la posibilidad de salir del centro penitenciario por algunas horas para asistir a clases y acceder a cursos más acordes con sus intereses.

Actualmente, la cobertura de este tipo de programas representa a lo más el 1% de la población de reclusos de Estados Unidos.

En cuanto a la evaluación de programas educacionales, durante los años 1991 y 1992, Adams et al. desarrollaron en el estado de Texas una medición para ver la efectividad de los programas educativos tanto académicos como vocacionales (Gaes et al., 1999). En él se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla N°13: Tasas de reincidencia de reclusos que participaron en programas educativos en el Estado de Texas.

	No participaron	Participaron
Programas educativos académicos	23,6%	16,6%
Programas educativos vocacionales	22,4%	18,3%

Fuente: Adams et al., 1994 (Gaes et al., 1999).

Como se ha descrito anteriormente, en las prisiones federales y en las pertenecientes a cada estado se realizan una gran variedad de programas educativos y laborales. Con el fin de ejemplificar como algunas prisiones ofrecen una combinación de ambos programas, en la **Tabla N°14** se presentan los programas desarrollados al interior de tres prisiones administradas por el Estado de Ohio. También se especifica el número de internos que tiene cada institución y el presupuesto asociado a cada una.

Tabla N°14: Programas educacionales y de trabajo en tres prisiones de Ohio

	Southern Ohio Correctional Facility	Chillicothe Correctional Institution	Ohio Reformatory for Women
Internos	1.101	2.605	1.814
Presupuesto anual de operación	US\$ 55.635.203	US\$ 45.901.188	US\$ 41.751.821
Costo diario por recluso	US\$ 104	US\$ 50	US\$ 60
Programas educacionales	- Educación Básica para Adultos - GED - Aprendizaje de mantención de edificios	- Educación Básica para Adultos - GED - Programa de literatura - Instituto Técnico Hocking	- Educación Básica para Adultos - GED - Programa de literatura - Universidad Urbana - Instituto Comunitario del Estado de Columbia
Programas de trabajo industriales	- Impresión - Fábrica de zapatos	- Fabricas de sillas y colchones - Modificación de vehículos - Reciclaje - Reunir información turística - Remoción de Asbesto	- Telemarketing - Tiendas ópticas - Fabricación de banderas - Digitalización de datos - Restauración de computadores

Fuente: Cullen (2002), pp.269-270 y páginas web del Departamento Correccional de Ohio.

Por su parte, Wilson et al. (Cullen, 2002) realizaron en el 2000 un meta análisis para programas educacionales, vocacionales y laborales, y concluyeron que aquellos internos que no participaron en los programas presentaron una tasa de reincidencia de 50% comparado con los reclusos que participaron, que tuvieron una tasa de 39% de reincidencia.

3.1.3 Programas de tratamiento para drogadictos y alcohólicos:

Según la Oficina de Estadísticas de Estados Unidos, en el año 2000 alrededor de un 80% de los reclusos tenían antecedentes de haber abusado de alguna sustancia.

Por otra parte, en el Reporte realizado por el Congreso de Estados Unidos en el año 1997, MacKenzie concluye que los tratamientos para drogadictos son efectivos en reducir la reincidencia.

La FBP, con la ayuda del Instituto Nacional de Abuso de Droga (National Institute on Drug Abuse, NIDA), ha desarrollado distintos tipos de programas para las personas que se encuentran reclusas en prisiones federales.

Como en todo programa, el primer paso es identificar cuáles son las necesidades de tratamiento de los reclusos por delitos de posesión y distribución ilegal de drogas o de consumo de éstas. Luego, los reclusos son derivados a los distintos programas ofrecidos, los cuales se resumen a continuación:

- Programas educativos para drogadictos:

Están disponibles en todos los establecimientos federales administrados por FBP y tienen la finalidad de informar a los reclusos con respecto a el alcohol y las drogas y sobre el impacto físico, social y psicológico de quienes abusan de éstas. Los participantes realizan una evaluación de sus vidas, incluyendo los costos que el uso de las drogas ha implicado en su salud, en sus familias y en la comunidad.

- Programas residenciales de tratamiento para drogadictos:

Hay 50 instituciones manejadas por la FBP que tienen este tipo de programas de tratamiento para internos con problemas de drogadicción. Los internos que participan en este programa viven en una unidad aislada de la cárcel, reservada exclusivamente para aquellos reclusos que reciben el tratamiento.

Antes de ingresar en el programa, los internos son entrevistados y evaluados por personal especializado. Los requisitos que los reclusos deben cumplir son: presentar dependencia al alcohol o a las drogas mediante un diagnóstico que está previamente establecido en el manual de la institución, no padecer de desórdenes mentales serios, presentar la voluntad de participar en el programa y generalmente, que les falten tres años para ser puestos en libertad.

El programa provee de un tratamiento intensivo que puede durar 6, 9 o 12 meses y que se imparte a los reclusos en alrededor de 4 horas diarias, 5 días a la semana. El resto del día es utilizado en programas educativos, de trabajo, aprendizaje de habilidades de trabajo y otros programas.

La estrategia utilizada tiene el objetivo de cambiar la conducta de los individuos en tratamiento, y que éstos sean capaces de acatar las reglas y normas del tratamiento por sí mismos, motivándolos a hacer un cambio positivo en sus vidas.

Para lo anterior se ayuda a los reclusos a desarrollar distintas habilidades a través de terapias psicológicas emotivas – racionales. Se les enseña a reconocer sus errores y a desarrollar habilidades para mejorar la comunicación y las relaciones interpersonales, para finalmente ayudarlos a realizar planes para cuando sean puestos en libertad.

En el año 1998 la FBP y el NIDA (Instituto Nacional de Abuso de Droga) realizaron un estudio para ver el efecto de este programa. En esta investigación se encontró que aquellos reclusos que habían completado el tratamiento, eran menos propensos a reincidir en un 73% que aquellos reclusos similares que no habían participado en el programa y un 44% menos propensos a caer nuevamente en las drogas que aquellos que no habían recibido este tratamiento. Con esto se concluyó que este programa podía hacer una diferencia significativa en la vida de los reclusos luego de que éstos son liberados y vuelven a la comunidad.

- Programas no residenciales de tratamiento para drogadictos:

Están disponibles en todas las prisiones administradas por la FBP. La diferencia con los programas residenciales es que en éstos, los reclusos no viven en unidades separadas, sino que viven con la población general reclusa. Son para los internos con problemas de drogas que no cumplen con los requisitos para entrar en el programa residencial.

Los tratamientos que son impartidos a través de éstos programas incluyen terapias psicológicas (grupales e individuales) y grupos de autoayuda.

- Servicios de transición a la comunidad:

Son planes de prevención entregados cuando el recluso es transferido desde una prisión a un "Centro de Corrección Comunal" o salen con libertad condicional para asegurar una transición efectiva en el paso del programa institucional hacia la comunidad. Todos aquellos individuos del programa residencial de prisión deben participar en este tratamiento con el objetivo de asegurar la continuidad del programa que ha sido entregado previamente.

En la siguiente tabla se presenta la cantidad de reclusos que han participado en los distintos programas antes señalados.

Tabla N°15: Reclusos en tratamientos para drogadictos en prisiones federales

	1990	1992	1994	1996	1998
Educación de Drogas	5.446	12.500	11.592*	12.460	12.002
No Residenciales	-	654	1.974	3.552	5.038
Residenciales	441	1.135	3.755	5.445	10.006
Transición a la Comunidad	-	123	800	4.083	6.951
TOTALES	5.887	14.412	18.121	25.540	33.997

*: A partir del año 1994, el criterio para ingresar en los programas de educación cambió; si un recluso entra directo a el programa de tratamiento residencial para drogadictos, no está obligado a participar del programa de educación.

Fuente: Reporte del Congreso de Estados Unidos (1999), "Substance Abuse Treatment programs in the Federal Bureau of Prisons", pp.12.

Siguiendo con los programas dirigidos a los reclusos que tienen problemas de adicción que son comúnmente desarrollados en las prisiones de Estados Unidos, a continuación se desarrollan algunos programas que han sido encontrados tanto en establecimientos estatales como federales:

- Comunidades terapéuticas:

El objetivo de las comunidades terapéuticas es promover conductas, actitudes y valores prosociales como un medio para lograr la abstinencia de alcohol y las drogas y eliminar las conductas antisociales de los individuos que padecen de adicciones.

Numerosas comunidades terapéuticas se han establecido al interior de las prisiones estatales y federales. Por ejemplo, el "Programa Stay'n Out" ha funcionado en las prisiones de Nueva York por más de 20 años. En 1990, Wexler et al. concluyen que este programa ha sido exitoso en la reducción de las tasas de reincidencia y adicionalmente afirman que las comunidades terapéuticas son más efectivas que otros tratamientos -como la asistencia psicológica de los reclusos.

Otro ejemplo es el programa que ofrece la "Fundación Amity" que es una organización sin fines de lucro que existe desde el año 1969 y realiza programas de terapias comunales en los estados de California, Arizona y Nueva México. Adicionalmente, esta institución provee servicios de asistencia psicológica grupal e individual a los reclusos que están en prisión.

Asimismo, el programa de "Comunidades Terapéuticas Cornerstone" en el estado de Oregon se caracteriza por la segregación de los participantes de la población general, el cumplimiento de reglas que regulan las acciones de los internos y sus consecuencias, crear incentivos para privilegiar la motivación, lograr una participación activa de los reclusos y otorgar una intervención intensiva de tratamientos y una provisión de servicios de cuidado posterior para asegurar una reinserción exitosa en la comunidad. Este programa fue evaluado (Gaes et al, 1999), obteniéndose que después de tres años de ser liberados, los individuos tratados tuvieron un 46% de reincidencia, en comparación con un 85% de aquellos que no participaron en el programa.

Adicionalmente, se puede mencionar el "Programa Key - Crest" en el estado de Delaware, el cual se basa en las comunidades terapéuticas y consiste en tres fases. En la primera, los reclusos viven por 12 meses en una comunidad terapéutica en prisión llamada KEY; en la segunda fase, ellos participan en una comunidad terapéutica llamada CREST que es un centro de trabajo libre, afuera de la cárcel, donde los reclusos trabajan pero continúan recibiendo tratamientos antidrogas. Por último existe la fase tres en la cual los individuos reciben asistencia psicológica, participan en terapias grupales y en sesiones familiares por 6 meses, luego de haber salido de prisión bajo libertad condicional. Para el resto de la población penal se otorgan las distintas fases del programa Key - Crest pero como tratamientos aislados, los cuales ayudan a generar un mejor ambiente en prisión. Con esto, los participantes aprenden a ser responsables de sus acciones, a evitar los patrones negativos de sus pensamientos y sentimientos y adquieren actitudes sociales positivas y conductas que los pueden ayudar a proyectar sus vidas sin depender de la droga.

El programa antes mencionado, fue evaluado en el año 1995 y demostró que aquellos reclusos que habían participado en el programa o en alguna fase del mismo, tenían un efecto positivo luego de 18 meses de ser liberados. El análisis mostró que el 76% de los participantes en el programa Key - Crest dejó de consumir definitivamente drogas, comparado con el 19% de los que no recibieron el tratamiento²⁹. Adicionalmente, este programa fue nuevamente evaluado (Gaes et al., 1999) concluyéndose que de los individuos que habían participado, un 23% reincidió después de 18 meses de ser liberado, en comparación con un 54% de reincidencia para aquellos internos que no fueron tratados.

²⁹ Para más información véase: www.drugabuse.gov/NIDA_Notes/NNVol10N4/Prison.html

Finalmente, Rouse en el año 1991 (Pollock, 1997) realizó un estudio de 59 programas para drogadictos realizados en prisiones estadounidenses, concluyendo que la duración apropiada para que los programas de comunidades terapéuticas tuvieran efecto sobre la reincidencia era de entre 9 y 12 meses. Adicionalmente, descubrió que aquellos internos más jóvenes eran menos propensos a tener éxito al ser liberados.

- Programa de tratamiento residencial de abuso de sustancias para prisioneros estatales (RSTA):

Este programa fue creado en el año 1994 para proveer fondos a las prisiones estatales y cárceles locales en el desarrollo e implementación de programas de tratamiento residencial por el uso de sustancias abusivas.

El RSTA es ejecutado por la Oficina de Programas Correccionales (CPO) que depende de la Oficina de Programas de Justicia. Actualmente todos los estados tienen acceso a éste y hay más de 300 programas en todo el país.

Su presupuesto para el año 2002 fue de 70 millones de dólares, el cual fue asignado para los gobiernos estatales y locales para que éstos desarrollen sus programas tanto para adultos, como para jóvenes, hombres y mujeres.

Los programas que postulan a los fondos ofrecidos se basan en diversas teorías, pero deben cumplir ciertos requisitos:

- tener una duración de entre 6 meses y un año.
- ser provistos en lugares aislados del resto de la población reclusa.
- centrarse en el problema de abuso de droga del recluso.
- desarrollar habilidades del interno para superar su adicción y los problemas que ésta trae, tales como habilidades sociales, conductuales y cognitivas.

Adicionalmente, se exige que se hagan chequeos periódicos del consumo de sustancias y que se haga un trabajo conjunto con agencias que ofrecen atención de adictos, para así poder derivar al participante una vez concluido el programa en el centro de reclusión.

Por último, se exige que las autoridades de los centros penitenciarios envíen a la CPO informes anuales dando cuenta de las actividades realizadas, de los resultados obtenidos y de estudios con respecto a la reincidencia.

Las modalidades más comúnmente utilizadas en el programa RSTA han sido:

- Comunidades terapéuticas, para proveer a los individuos de la fuerza y los incentivos necesarios para cambiar sus actitudes.
- Terapias cognitivo- conductuales, para ayudar a los reclusos a entender la conexión entre los pensamientos, conductas y consecuencias y a que comprendan como las drogas pueden llevar a pensar erradamente y a cometer delitos.
- Programas de "12 pasos" como los de Alcohólicos y Narcóticos Anónimos, que incluyen asistencia psicológica individual, grupos de lecturas y actividades recreacionales.

La evaluación más reciente (mayo, 2003) de los programas residenciales para drogadictos estatales (RSTA) ha sido desarrollada en el Centro Correccional del Sur Idaho³⁰. Ésta tuvo como objetivo estudiar las fortalezas y debilidades del programa aplicado a aquellos individuos que tenían problemas de drogadicción y estaban en libertad condicional. El programa desarrollado incluía una combinación de tratamientos: comunidades terapéuticas, terapias

³⁰ Disponible en: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij/pubs-sum/199948.htm>>

cognitivo- conductuales y programas de "12 pasos". Los evaluadores observaron que los participantes desarrollaron actitudes prosociales luego de participar en el programa.

Con respecto a la efectividad de los tratamientos para drogadictos, en reducir la reincidencia, según Cullen existe el consenso de que son exitosos si están asociados a ciertos principios tales como: ser intensivos en tiempo, ser aplicados en el largo plazo, ser estructurados y ser multimodales -en el sentido que son complementados con otros programas para los demás problemas o carencias que pueden tener los individuos.

3.1.4 Programas psicológicos:

Los programas cognitivos conductuales son programas psicológicos que han sido utilizados en algunas prisiones federales y estatales de Estados Unidos y se basan en cómo las cogniciones afectan las conductas de los individuos.

En los últimos 15 años, los tratamientos cognitivos conductuales han sido identificados por algunos autores (Gendreau y Ross, 1979; Lipton, 1998; entre otros) como los que más han logrado reducir la reincidencia. Por ejemplo, Lipsey (2001) evaluó 14 programas cognitivos conductuales a través de un meta análisis, concluyendo que éstos son efectivos y que pueden reducir sustancialmente la reincidencia.

Otro programa, llamado "Habilidades de Pensamiento Cognitivo"³¹ (Cognitive Thinking Skills Program, CTSP) ha sido adoptado en numerosas prisiones de Estados Unidos. Este programa se basa en los siguientes principios (Gaes et al., 1999):

- La impulsividad puede reducirse a través de la enseñanza de pensamientos consecutivos.
- Los pensamientos fatalistas pueden reducirse a través del aprendizaje de habilidades meta- cognitivas.
- Las conductas antisociales pueden disminuirse a través de que los reclusos aprendan conductas prosociales.
- Los pensamientos rígidos pueden ser minimizados enseñando a los internos habilidades de pensamiento creativo para que éstos tengan alternativas prosociales como respuesta a sus problemas interpersonales.
- Los pensamientos ilógicos pueden ser modificados a través del aprendizaje de habilidades de razonamiento crítico.
- El egocentrismo puede reducirse enseñando a los internos a tomar una perspectiva social y aumentar sus valores.
- Los ajustes sociales pueden mejorarse enseñando a los reclusos técnicas de control de sí mismos.

Los principios anteriores deben ser entregados en sesiones intensivas en tiempo, con suficiente material y con personal especializado para que los reclusos puedan efectivamente aprender a desarrollar las habilidades antes mencionadas.

El programa consiste en treinta y cinco sesiones de dos horas cada una, que son entregadas a grupos de entre cuatro a diez internos, entre dos y cuatro veces a la semana.

Además, existe un manual para el personal que imparte el programa, para lograr que su entrega sea estandarizada. Al enseñar, el personal utiliza material didáctico, juegos, videos, grupos de discusión y tareas prácticas, con el fin de hacer más fácil el aprendizaje de los reclusos.

Por último, otro componente importante para el éxito de este programa es hacer una selección cuidadosa tanto de los reclusos como del personal que lo administra y monitorear al personal no profesional que participa en la entrega de éste.

³¹ También ha sido llamado como programas de Razonamiento o de Rehabilitación.

En cuanto a las prisiones federales administradas por la FBP, existen una serie de tratamientos psicológicos y mentales para los reclusos. Este organismo cuenta con personal capacitado para la adecuada entrega de tales programas. Los psicólogos están disponibles para la asistencia psicológica profesional y para el tratamiento de grupos individuales. Además la FBP ha realizado estudios que analizan cómo han evolucionado los reclusos que han sido tratados mediante estos programas.

Por su parte, en las prisiones estatales se han desarrollado numerosos programas psicológicos. A modo de ejemplo, a continuación se describe un programa psicológico que ha sido utilizado en el Estado de Vermont.

Recuadro N°1: Programa "Cognitive Self Change" (CSC) en el Estado de Vermont (Powell et al.,2001).

Este programa comenzó a realizarse en Vermont en el año 1986, como una alternativa a las terapias psicológicas tradicionales.

Se basa en la premisa de que todas las personas adquieren hábitos de pensamientos y sentimientos, incluyendo actitudes y creencias, los cuales dirigen y controlan las conductas externas de los individuos. Luego, como los reclusos han adquirido hábitos de pensamientos y sentimientos con patrones de conductas violentas o criminales que son automáticos, el objetivo del programa es hacer que esos hábitos de pensamiento sean concientes y que el individuo sea capaz de controlarlos deliberadamente.

El programa CSC consiste en el desarrollo de una serie de pasos que se describen a continuación:

Paso 1: Los reclusos aprenden a observar en forma objetiva sus pensamientos, sentimientos internos, actitudes y creencias.

Paso 2: Los reclusos aprenden a reconocer cómo sus pensamientos generan sus actitudes criminales. Ellos identifican sus pensamientos particulares que los han llevado a cometer delitos y actos violentos. Asimismo, ellos deben reconocer que sus conductas no son una consecuencia de circunstancias externas, sino de sus propios pensamientos, por lo que deben comprender que sus pensamientos deben ser controlados.

Paso 3: Los reclusos tienen el desafío de encontrar nuevos pensamientos que se alejen del delito y de la violencia, los cuales deben cumplir con el requisito de estar alejados de la conducta delictual en situaciones de la vida real, dadas sus creencias.

El mensaje que se desea entregar a los reclusos a través de este programa es: "En este programa, no se requiere que usted cambie, sino que se requiere que usted aprenda cómo cambiar".

En Vermont, el programa CSC es realizado para la población reclusa violenta, sin embargo éste es adaptable a jóvenes, adictos y delincuentes sexuales. Como recomendación general, se considera que debe ser impartido a los internos de alto riesgo para ser más efectivo.

En cuanto al proceso de entrega del programa CSC a los reclusos, éste es presentado a los reclusos en grupos estructurados, con una duración que va desde 6 meses a dos años, dependiendo de la duración de la condena de cada interno. Típicamente, los grupos deben realizar reportes, describiendo las situaciones recientes y los pensamientos de los miembros del grupo.

Este programa es entregado a grupos de 8 reclusos y coordinado por dos administradores capacitados para tal efecto. Una recomendación esencial en la entrega del programa es que el personal debe estar debidamente capacitado para lograr una relación cooperativa con los internos.

Actualmente este programa es impartido en más de 20 jurisdicciones de Estados Unidos, y también en Canadá y en algunos países europeos.

Finalmente, con respecto a la evaluación del programa CSC, en el año 1996 fue evaluado (Henning y Fueh) y se encontró un 20% de reducción de la reincidencia para aquellos reclusos que habían participado en él.

3.2 Gasto global en programas

La información sobre los costos de programas específicos es en general, dispersa y poco actual.

El gasto total en los programas para reclusos en prisiones estatales en el año 1996 fue de alrededor de US\$ 1.231 millones de dólares, monto que constituye casi el 6% del total de gastos nacionales en prisiones estatales. El monto anterior incluye actividades de trabajo como industrias en prisión y establecimientos de soporte, aprendizaje de habilidades de empleo, actividades educacionales, actividades de asistencia psicológica, tratamientos para drogadictos, actividades recreativas, religiosas y ejercicios. Además este monto incluye salarios y remuneraciones del staff que trabaja en las actividades antes descritas.

Con respecto a el gasto por recluso, en el año 1996 anualmente se gastaron 1.196 dólares, lo cual implica un gasto por recluso diario de 3,28 dólares (Bureau of Justice Statistics, 1999).

3.3 Uso de sistemas de clasificación para el ingreso a programas

Al llegar a una prisión federal, la FBP establece que los reclusos deben participar en un "Programa de Admisión y Orientación", el cual les informa aspectos de la institución, incluyendo las reglas existentes al interior del recinto, sus derechos y responsabilidades y las políticas disciplinarias. Luego los reclusos son clasificados para posteriormente ser asignados en los distintos programas que ofrece el recinto penitenciario.

En las prisiones estatales, existen dos sistemas de clasificación que han sido comúnmente utilizados: la externa, que busca clasificar a los internos según el nivel de seguridad -medio, alto, bajo- en el cuál deben vivir en la prisión y la clasificación interna, que determina cuáles son los programas específicos que debe asignarse a cada recluso.

Un reciente estudio (Austin, 2003) concluye que, desde el año 1980 todos los estados de Estados Unidos habían implementado un sistema de clasificación objetiva externa en sus prisiones. Según éste, se ha encontrado que los sistemas de clasificación deben tener al menos las siguientes características³²:

- Utilizar criterios de clasificación que han sido previamente testeados para lograr instrumentos confiables.
- Tener una unidad de clasificación centralizada, con personal capacitado responsable de monitorear las políticas y procedimientos utilizados en la clasificación.
- Que exista una reclasificación (al menos anualmente), en la cual se revisen los criterios utilizados inicialmente y exista la posibilidad de modificar el nivel de clasificación que ha sido adjudicado al recluso.

Algunos estados que han implementado sistemas de clasificación interna son Oregon, Connecticut, Illinois, Missouri, Colorado y Florida.

Finalmente, con respecto a la clasificación de internos según sexo, un creciente número de estados (por ejemplo Michigan, New York, Idaho, Indiana Massachusetts y Oklahoma) han desarrollado sistemas de clasificación específicos para las población femenina reclusa. Esto es consistente con los resultados de estudios (Austin et al., 2001) que afirman que las mujeres reclusas en general presentan un menor peligro para el personal y para los otros internos que los hombres, específicamente en cuanto a conductas violentas.

³² Para más información ver en la página web de National Institute of Corrections (NIC).

II.4 Programas de reinserción

4.1 Algunos programas desarrollados en Estados Unidos

En Estados Unidos las experiencias recabadas de prisiones federales y estatales, dan cuenta de la importancia de programas de reinserción para lograr una reducción efectiva de la reincidencia, rompiendo definitivamente el ciclo delictivo.

En el Estado de Ohio, el Departamento de Rehabilitación y Correcciones (DRC) ha implementado el "Plan para la Reinserción Productiva de Reclusos y para la Reducción de la Reincidencia". Éste programa reconoce como aspecto fundamental la existencia de asociaciones con la comunidad para la obtención de una efectiva colaboración. Los nexos y redes que se generan, ayudan a los ex reclusos a reinsertarse, una vez que terminan de cumplir su condena. La participación activa de los ciudadanos ayuda a complementar la limitada capacidad del sistema correccional. Ésta ha sido denominada por el programa como el "Desarrollo de un Círculo de Ciudadanos" (Citizens' Circles Development) e incorpora la participación de agencias locales, grupos interesados en la seguridad pública, familiares de reclusos, agencias de servicios sociales, empleadores, profesionales de distintas áreas, y en ocasiones, las propias víctimas.

Cada recluso, que está pronto a ser liberado o que ésta en libertad condicional o en un establecimiento de comunidad correccional, puede participar (en forma voluntaria) en un círculo formado por miembros de la comunidad. Antes que el recluso se reúna con su círculo, el coordinador - el cual puede ser un funcionario supervisor, un administrador de casos o un orientador de tratamiento - debe aplicarle una entrevista en profundidad. La información revelada en dicha instancia, es corroborada más tarde por el grupo que participa en el círculo.

Luego, los miembros de cada círculo deben aceptar al ex recluso, basándose en ciertos criterios preestablecidos, tales como, que éste haya desarrollado un plan de reconciliación, un compromiso de responsabilidad, haber expresado la intención de aceptar las recomendaciones del círculo, etc. Una vez aceptado, debe comunicar a su círculo cuáles son sus fortalezas, debilidades y necesidades, asegurando así que el apoyo otorgado sea efectivo. Algunos aspectos en los cuales se logra obtener ayuda son: búsqueda de empleo, acceso a educación, mejoramiento de relaciones familiares, tratamiento para el abuso de drogas, en sus interacciones sociales, a encontrar vivienda, etc.

El programa desarrollado en Ohio, que considera la formación de círculos comunitarios para apoyar al recluso una vez que sale de la cárcel, han mostrado ser un soporte importante para la reinserción de éstos en la sociedad. Los ex reclusos consideran que tienen más oportunidades, mostrando una actitud más positiva ante su vuelta a la vida en comunidad. Desde la creación del primer círculo en el Centro-Norte de Ohio, el Departamento de Correccionales ha comenzado un proceso para la implementación de éstos en siete nuevas regiones.

Por otro lado, en el Estado de Pennsylvania, el Departamento de Correccionales ha definido dentro de su misión, ayudar a los reclusos a reinsertarse en la sociedad. Para lograrlo, este Departamento ha desarrollado un programa que consta de tres fases: la primera consiste en una evaluación del riesgo y de las necesidades de cada interno; la segunda, considera el ofrecimiento que hace el Departamento de distintos programas de rehabilitación al interior del establecimiento penitenciario, tales como tratamientos para drogadictos y alcohólicos y programas educativos; y finalmente, el Departamento provee a los internos la oportunidad de participar en el "Programa de Orientación y Reintegración Comunitaria" (Community Orientation and Reintegration, COR), el cual enseña a los ex reclusos

habilidades para encontrar trabajo y cómo derribar los obstáculos de una reintegración exitosa.

Los objetivos de la tercera fase, el COR, son establecer un programa estándar y coordinado de libertad para cada individuo, basado en las necesidades y en la evaluación de riesgo realizada previamente, promover nexos efectivos entre el individuo y la comunidad, mejorar la empleabilidad y la búsqueda de trabajo y, promover una familia saludable y las relaciones interpersonales.

El COR consta de dos etapas: la primera se realiza en el establecimiento penitenciario, alrededor de un mes antes de que el interno es liberado, y la segunda, en los establecimientos correccionales comunitarios, por alrededor de 30 a 45 días. La primera consiste en el desarrollo de habilidades para encontrar trabajo, en el aprendizaje de actitudes prosociales, de habilidades comunicacionales y de resolución de problemas. La segunda etapa se construye sobre la base de las lecciones aprendidas en la primera, es decir, los ex reclusos buscan activamente trabajo y se encuentran con sus familiares, entre otras cosas.

El desarrollo del COR reconoce la necesidad de que exista la colaboración de agencias estatales, proveedores comunitarios, congregaciones religiosas y organizaciones civiles.

En el Estado de Iowa se ha implementado el "Programa de Salud Mental de Reinserción" (Mental Health Re-Entry Program). "Éste tiene como objetivo proveer un servicio de calidad y una supervisión intensiva a aquellos reclusos que se les han diagnosticado enfermedades mentales crónicas.

Cada recluso que participa en el programa es clasificado según su riesgo, necesidades y responsabilidades. Los participantes deben estar de acuerdo con recibir una intensiva supervisión por al menos los 6 meses posteriores a su liberación. Además, ellos deben estar de acuerdo con pertenecer a un tratamiento de abuso de sustancias si es necesario, tomar los medicamentos prescritos por el doctor y asistir a reuniones a la Junta de Responsabilidad Comunal cada 6 semanas.

La Junta de Responsabilidad Comunal debe actuar bajo la tutela del Departamento de Servicios Correccionales correspondiente a cada distrito. Esta junta tiene la misión de reunir a profesionales y voluntarios de la comunidad para ofrecer a los ex reclusos los siguientes servicios: tratamientos de salud mental, educación, tratamientos de abuso de sustancias, servicios médicos, vivienda, empleo y servicios vocacionales, terapias individuales y familiares, entre otras. Además, los miembros de la Junta deben ofrecer información sobre los servicios y los oferentes, así como recomendar planes de acción a los ex reclusos para que logren una reinserción efectiva.

El programa de salud mental en Iowa, ha sido evaluado, obteniéndose resultados bastante alentadores. Por ejemplo, en el año 2001, de un grupo de 31 reclusos que participaron en el programa durante 6 y 8 meses, sólo tres de ellos fueron rearrestados nuevamente. De otro grupo de 30 reclusos que estuvieron en el programa, de los cuales 29 tenían problemas de drogadicción, cinco de ellos fueron rearrestados.

Por otro lado, el "Programa Oportunidad de Mejorar" (Opportunity to Succeed, OPTS) ha sido aplicado en el Estado de Kansas. A través de él se provee asistencia personalizada durante uno o dos años para la reinserción de ex-convictos condenados por delitos graves y que presentan un historial de consumo de drogas.

El programa está diseñado para coordinar servicios en cinco áreas principales: tratamiento de drogas, empleo, vivienda, familia y salud, y con esto reducir el abuso de sustancias y la reincidencia criminal.

Entre 1995 y 1996 se realizó una evaluación del impacto de este programa en la cual se obtuvo que el programa logró afectar variables que mostraron correlación con la reincidencia criminal. El modelo de asistencia personalizada aplicado por el programa OPTS se asoció con mayores niveles de empleo a tiempo completo que los observados en personas bajo el sistema de supervisión tradicional (grupo de control)³³. El aumento en niveles de empleo resultó ser una importante variable predictora de reducciones en la comisión de delitos. Además se logró disminuir el consumo excesivo de alcohol y drogas.

En cuanto a las prisiones administradas por el FBP, también existen programas de reinserción como por ejemplo el "Programa de Preparación de los Reclusos para la Libertad". Este programa incluye clases para aprender a hacer currículo y para encontrar un trabajo y mantenerlo.

A nivel federal también existe el "Programa de Ubicación de Reclusos", el cual ofrece ayuda adicional a los ex internos en materia de administración de gastos, adquisición de certificados de entrenamiento, diplomas y convalidaciones de educación, necesarios en la búsqueda de oportunidades de trabajo.

Por último, existe un gran número de voluntarios, miembros de la comunidad, que ayudan a la FBP en su misión de reinserter a los ex reclusos una vez que terminan de cumplir su condena. Estos ofrecen servicios de orientación religiosa y, asistencia para los adictos a las drogas, aprendizaje vocacional, programas educativos y educación para la salud.

4.2 Eliminación de antecedentes

En algunos estados está permitido borrar ciertas condenas de los registros de acceso público. Para ello, en la mayoría de los casos se exige que el ex-condenado se mantenga libre de problemas con la ley por un cierto período de tiempo, el cual puede ir desde 30 días para causas leves, hasta 10 años o más para delitos graves, dependiendo del Estado. En general sólo se eliminan primeras ofensas, por lo que los reincidentes no pueden acceder a este beneficio.

Los registros criminales pueden ser borrados o sellados sólo bajo ciertas circunstancias. El proceso está disponible para arrestos por delitos menores que no resultan en condena. Algunos delitos mayores también pueden ser borrados, pero el proceso es más complicado y sólo algunos estados lo permiten. Entre los delitos que ningún estado permite borrar se encuentran el asesinato, incendio intencional y abuso de menores.

Los registros son mantenidos por los Departamentos de Seguridad Pública de cada estado. El acceso a estas bases de datos está restringido a agencias gubernamentales autorizadas (justicia y policía) y en algunos estados se permite el acceso a entidades privadas que requieren información sobre arrestos y condenas de sus empleados. Aquí se incluyen agencias que proveen servicios relacionados con niños y servicios que son entregados al interior del hogar por lo que los empleados deben entrar a las casas de los clientes. Paralelamente, existe un registro nacional de conductas criminales que es administrado por el FBI, a través del sistema NICS (National Instant Criminal Background Check System) el cual es utilizado para chequear los antecedentes de personas interesadas en adquirir armas de fuego.

³³ Durante el período de estudio el nivel de empleo a tiempo completo aumentó 72% en el grupo experimental (de 47% a 81%) en contraste con un aumento de 54% en el grupo de control (de 48% a 74%).

III. Inglaterra y Gales

III.1 Institucionalidad

El Reino Unido está constituido por Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. A pesar de ser un estado unitario, existen tres sistemas de justicia criminal: uno en Inglaterra y Gales, uno en Escocia y un tercero en Irlanda del Norte.

El presente estudio se centrará sólo en las características del sistema penitenciario y en los programas de rehabilitación existentes en Inglaterra y Gales, no obstante por simplicidad, el documento hablará de este territorio como Inglaterra.

1.1 Organizaciones

La estrategia de política en materia de rehabilitación penitenciaria en Inglaterra, está plasmada en la Ley de Rehabilitación de Delincuentes de 1974³⁴ (Rehabilitation of Offenders Act 1974, ROA), la cual establece las políticas, procedimientos y períodos para la aplicación de programas destinados a la rehabilitación en la cárcel.

El Ministerio responsable de las políticas criminales en general en Inglaterra es el Ministerio del Interior (Home Office). Adicionalmente, este organismo estudia y monitorea los programas efectivos en la reducción de la delincuencia.

A su vez, el Servicio de Prisión (HM Prison Service) es el organismo que depende del Ministerio del Interior y que está encargado de la administración de las cárceles públicas (que en el 2001 eran el 93% del total de establecimientos). Esta institución tiene como finalidad reducir el crimen a través del desarrollo e implementación de programas que buscan cambiar la conductas de los reclusos, mejorar su educación y sus habilidades de trabajo y promover que éstos tengan conductas legales permanentes, tanto estando reclusos en la cárcel como cuando sean liberados.

Por su parte, del Servicio de Prisión depende el Director de Reinserción (Director of Resettlement), el cual es responsable de desarrollar, diseñar y dar soporte a los programas para cambiar las conductas de los reclusos, a través de la Unidad de Programas para Conductas Delictuales. Además, de él depende la Unidad de Estrategias para Drogas, la que es responsable de desarrollar y monitorear, en conjunto con el Departamento de Drogas del Ministerio del Interior, las estrategias relacionadas específicamente con el consumo abusivo de drogas.

Hasta el año 2001, el Servicio de Prisión tenía también la responsabilidad de desarrollar y entregar los programas educacionales para reclusos, pero actualmente, es el Departamento de Educación y Habilidades (Department for Education and Skills) el que a través de la Unidad de Habilidades y Aprendizajes para Prisioneros (Offenders' Learning and Skills Unit, OLSU), se encarga de planificar y proveer a las cárceles de programas de educación y aprendizaje de habilidades.

Adicionalmente, el organismo encargado de desarrollar vínculos entre las industrias del sector privado y la provisión de trabajo al interior de los recintos penitenciarios, que depende del Servicio de Prisión, se denomina Empresas en Prisión (Prison Enterprises). Por otra parte, existe el Departamento de Trabajo y Pensiones (Department for Work and Pensions, DWP), el cual se encarga de proveer a los reclusos y a sus familias del soporte financiero, mientras éstos buscan trabajo, luego de salir en libertad.

³⁴ Home Office, "The Rehabilitation of Offenders act 1974 and Cautions, Reprimands and Final Warnings: A Consultation Paper", 1999.

Por otra parte, la Asociación Nacional para el Cuidado y Reinserción de Delincuentes, conocida como NACRO (National Association for the Care and Resettlement of Offenders), es una organización independiente que asiste a los reclusos y a sus familias para reconstruir sus relaciones interpersonales. Además, desarrolla programas que incluyen asistencia a los reclusos para encontrar un lugar donde vivir luego de ser liberados, otorgarles orientación y aconsejarlos en la cárcel y luego de salir de ésta, y educarlos, entrenarlos y ayudarlos a encontrar trabajo.

Finalmente, el Centro de Reducción del Crimen (Crime Reduction Centre) es otro organismo, cuyo objetivo principal es reducir el crimen y el temor a éste. Esta institución trabaja en conjunto con el Ministerio del Interior, proveyendo servicios de información y recomendaciones sobre los programas existentes para reducir y prevenir delitos, y mejorar así el conocimiento, la disponibilidad y la calidad de oportunidades para el aprendizaje de estrategias que reducen el crimen.

1.2 La participación de privados a través del tiempo

Hacia mediados de la década del 80 comenzó el interés en Inglaterra por incluir al sector privado en la construcción y operación de los establecimientos penitenciarios. Así, en el año 1987, un comité parlamentario recomendó que el Ministerio del Interior, en forma experimental, facultase a compañías del sector privado para postular a la construcción y manejo de instituciones penitenciarias, particularmente para centros de reclusión para procesados no condenados.

Con el fin de establecer un marco adecuado de salvaguarda, controles y responsabilidades, tanto para la operación de una cárcel por el sector privado, como para el Servicio de Prisión, el gobierno dictó en el año 1990 la ley denominada "Criminal Justice Act".

En esta legislación se establecieron como criterios básicos, que la subcontratación a privados no debe significar una disminución en la calidad del servicio, que las responsabilidades de última instancia deben ser de competencia del Estado, y que el Servicio de Prisión debe ser quien resuelva qué recintos serán usados para qué propósitos y donde será recluida cada persona condenada.

La supervigilancia del contrato entre el sector privado y la cárcel, se encomienda a un contralor que debe ser un funcionario público designado por el Secretario del Interior. Adicionalmente, al igual que las demás cárceles, las administradas por privados están sujetas a inspección por la Inspectoría de Prisiones y tienen un "Consejo de Visitadores" formado por representantes de la comunidad. La ley dispone también que el personal de vigilancia de las empresas privadas, así como sus programas de entrenamiento, deben ser aprobados por el Ministerio del Interior. Adicionalmente, la ley permite subcontratar la administración total o parcial del recinto penitenciario, con la previa autorización del Secretario del Interior.

Así, a mediados del año 1994 ya existían en Inglaterra 3 cárceles administradas por el sector privado y una cuarta estaba siendo licitada para serlo.

A comienzos del año 2001 -último año para el cual se obtuvieron cifras- el Servicio de Prisión administraba directamente 126 establecimientos penitenciarios de Inglaterra y 9 cárceles eran administradas por el sector privado, bajo contrato, es decir alrededor de un 7%.

III.2 Estadísticas

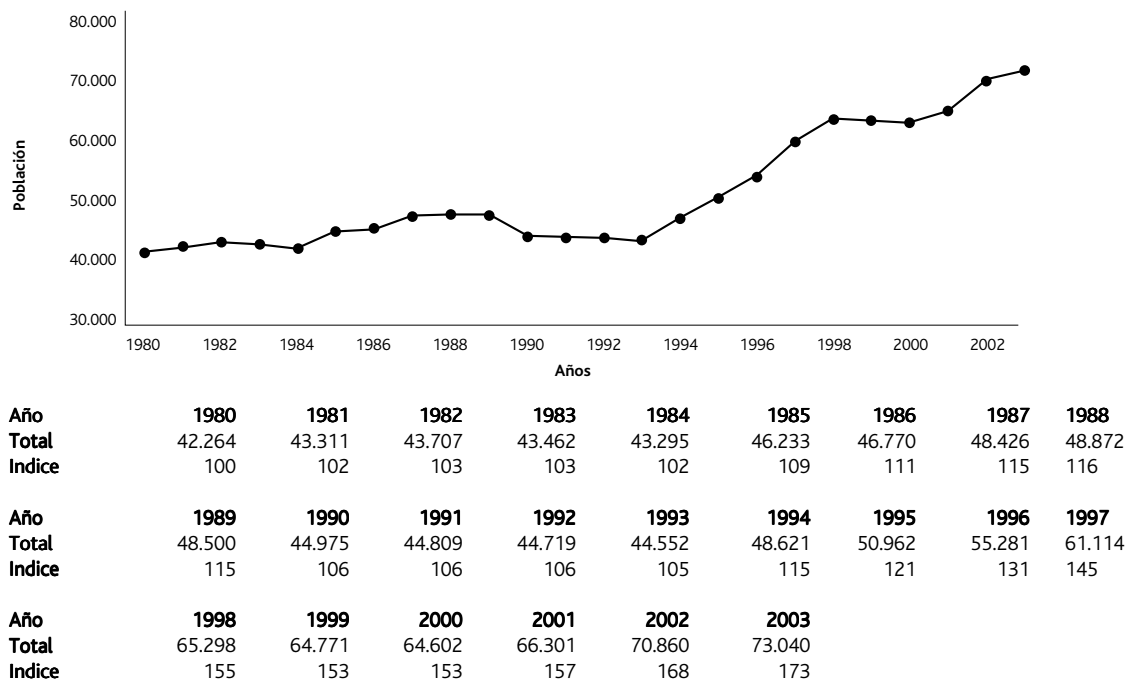
2.1 Población penal y situación penitenciaria

Actualmente existen 138 establecimientos penitenciarios en Inglaterra. A la fecha, la población carcelaria en el país es de 73.040³⁵, lo cual implica una tasa de 139 reclusos cada 100.000 habitantes.

La capacidad oficial del sistema de cárceles a la fecha es de 66.194 reclusos, por lo que el nivel de ocupación de éstas es de 110,3%.

En el siguiente gráfico se observa la tendencia de la población reclusa en el país para el período comprendido entre los años 1980 y 2003.

Gráfico N°2: Población reclusa en Inglaterra para el período 1980-2003



Fuente: Período 1980-2002:»Prison Statistics England and Wales 2002", pp.16. y para el año 2003 página web del ICPS: <<http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps>>

La población reclusa en Inglaterra aumentó en un 73% para los últimos 24 años y si se considera sólo el período comprendido entre los años 1992 y 2002, la población se incrementó en un 55%.

³⁵ Al 29 de agosto del 2003.

A continuación se resumen algunas características de la población reclusa en el país.

- En mayo del año 2003, un 17,4% de la población reclusa estaba en prisión preventiva.
- La proporción de mujeres cumpliendo penas privativas de libertad ha ido en aumento en los últimos años, aunque es aún pequeña en relación a los hombres, llegando a ser el 6% a mediados del año 2003.
- Con respecto a los jóvenes, en marzo del 2003 los menores de 18 comprendían sólo un 3,2% de la población penal.
- En el año 2001, la población extranjera fue de un 10,4%.

2.2 Tasas de reincidencia

La reincidencia en Inglaterra se mide según la tasa de recondena ("reconvicted"), es decir como la proporción de prisioneros que han cometido una nueva condena luego de dos años de haber sido liberados. Por lo anterior, en esta sección, ambos términos serán utilizados como sinónimos.

Según el informe realizado por el Ministerio del Interior en el año 2002, la tasa de recondenados de aquellos reclusos que fueron liberados en el año 1999 fue de un 59%. Esta tasa no varía con respecto a la medición realizada en el año 2001, para los individuos que fueron liberados en el 1998.

La tasa de reincidencia, está estrechamente asociada a numerosos factores tales como, el número y la tasa de condenas previas, los años de condena, el tipo de delito cometido y el sexo y la edad del individuo.

En cuanto a la evolución de la reincidencia en el tiempo, la **Tabla N°16** muestra la tendencia que ha tenido esta tasa en los últimos años separando por edad y la **Tabla N°17** muestra la población desagregada según sexo.

Tabla N°16: Tasa de reincidencia para jóvenes, adultos y totales de ambos sexos, luego de dos años de liberación para el período 1987-1999

Año de Liberación	Tasa de reincidencia (%)		
	Jóvenes*	Adultos	Total
1987	71%	49%	57%
1988	70%	47%	55%
1989	71%	45%	53%
1990	72%	45%	52%
1991	72%	45%	53%
1992	71%	45%	51%
1993	74%	46%	53%
1994	75%	50%	56%
1995	76%	52%	58%
1996	75%	52%	57%
1997	75%	54%	58%
1998	73%	55%	59%
1999	73%	55%	59%

*: los jóvenes corresponden a la población reclusa menor de 21 años

Fuente: "Prison Statistics England and Wales, 2002", capítulo 9, página 160.

Tabla N°17: Tasa de reincidencia para mujeres, hombres y totales de todas las edades, luego de dos años de liberación para el período 1987-1999

Año de Liberación	Tasa de reincidencia (%)		
	Hombres	Mujeres	Total
1987	57%	40%	57%
1988	56%	40%	55%
1989	53%	41%	53%
1990	53%	40%	52%
1991	53%	40%	53%
1992	52%	38%	51%
1993	54%	40%	53%
1994	56%	46%	56%
1995	58%	47%	58%
1996	59%	47%	57%
1997	59%	51%	58%
1998	59%	52%	59%
1999	59%	55%	59%

Fuente: "Prison Statistics England and Wales, 2002", capítulo 9, páginas 160.

En la **Tabla N°16** se observa que si se desagrega por edad, la tasa de reincidencia para los jóvenes (menores de 21 años) liberados el año 1999 es mayor que la de los adultos, la cual alcanza un valor 73%, en contraste con la de los reclusos adultos, que es un 55%. Además, considerando la evolución en el tiempo de la tasa, la de los jóvenes a fluctuado a través de los años entre valores que van desde un 70% a un 76%, mientras que la de adultos disminuyó del año 87 al 92 en tres puntos porcentuales, y luego aumentó en 10 puntos porcentuales hasta el año 99.

Por su parte en la **Tabla N°17**, la cual separa a la población reclusa según sexo, la tasa de reincidencia de la población femenina en el año 99 fue de 55%, mientras que para los hombres fue de un 59%, lo cual implica una tasa de reincidencia para toda la población de 59% (ponderando las tasas por la cantidad de reclusos de cada sexo). Adicionalmente, si se observa la evolución en el tiempo, tenemos que las tasas tanto para hombres como para mujeres disminuyeron para el período 87- 92, y después de eso se incrementaron hasta el año 99.

Finalmente, considerando la evolución en el tiempo de la tasa total de reincidencia, es decir, sin desagregar por edades y por sexo (la cual se puede apreciar en la última columna de ambas tablas), se observa que ésta disminuyó en seis puntos porcentuales desde el año 1987 al año 1992, pero luego comenzó a incrementarse, hasta crecer hasta el año 1998 en siete puntos porcentuales, y mantenerse constante hasta el siguiente año.

Por otra parte, las tasas también varían según el tiempo transcurrido desde que el recluso es liberado. En general, la tendencia es que mientras más tiempo pasa desde que el individuo es liberado, mayor es la tasa de reincidencia. Por ejemplo, de aquellos internos que fueron puestos en libertad en el 99, un 14% reincidió luego de tres meses de salir en libertad, un 45% luego de un año, porcentaje que asciende a 59% luego de dos años. También se tiene información para períodos anteriores con el fin de obtener tasas de reincidencia considerando plazos más largos. Por ejemplo, de los individuos liberados en el año 1987, la tasa de reincidencia luego de dos años de liberación fue de 57%, luego de cinco años un 70% y un 73% después de siete años de haber sido liberado.

Adicionalmente, la tasa de reincidencia varía según el tipo de acto delictivo, que la persona había cometido. Para aquellos reclusos que fueron liberados en el 1999, y reincidieron después de dos años de salir de la cárcel, un 76% había sido condenado por robo por allanamiento de morada (burglary), un 73% por hurto (theft y handling), un 40% por delitos asociados a drogas, un 36% por fraude o por falsificación y un 16% por delitos sexuales.

2.3 Presupuestos y costos asociados

En la siguiente tabla se observan los costos asociados a las cárceles de Inglaterra, para los años fiscales³⁶ 00/01, 01/02 y 02/03.

Tabla N°18: Costo promedio anual por recluso para los años fiscales 00/01, 01/02 y 02/03, en libras y dólares del año 2003.

Año	Costo promedio anual por recluso	
	Libras	Dólares *
00/01	27.636	40.769
01/02	35.939	56.115
02/03	36.268	60.462

*: El tipo de cambio utilizado³⁷ fue para el 30/09/01 de 1,4752 US\$/Libra, para el 30/09/02 de 1,5614 US\$/Libra, para el 30/09/03 de 1,6671 US\$/Libra.

Fuente: elaborado a partir de "Prison Statistics England and Wales, 2001", capítulo 11, pp.189, "Prison Statistics England and Wales, 2001", capítulo 11, pp.181 y "Prison Statistics England and Wales, 2000", capítulo 7, pp.123.

Como se dijo anteriormente, el Servicio de Prisión es el organismo encargado de la administración de las cárceles y de implementar los programas de rehabilitación al interior de éstas. Esta institución tuvo en promedio un gasto anual (para el año fiscal 2001/2002) de alrededor de 2 mil millones de libras (National Audit Office, 2002), lo que equivale a más de 3,1 mil millones de dólares, en dólares de esa fecha³⁸.

III.3 Programas de rehabilitación intrapenitenciarios

Algunas actividades para reclusos realizadas en las cárceles de Inglaterra son: educación y cursos de aprendizaje, empleos en talleres de trabajo, trabajos agrícolas, actividades en la cocina, jardín y lavandería, deportes y actividades religiosas.

En el año 2002, el tiempo promedio dedicado a estas actividades en las cárceles fue de 22,6 horas a la semana por recluso, un 5% menor al año anterior (en el cual se utilizaron 23,7 horas). En cuanto al tiempo dedicado según sexo, las horas dedicadas por los establecimientos femeninos fueron, en promedio, un 8% mayores que en las cárceles masculinas.

³⁶ En Inglaterra se contabilizan los datos para los años fiscales, esto es el período comprendido entre septiembre de un año a septiembre del otro año.

³⁷ Fuente del tipo de cambio en la página web: <<http://www.oanda.com/>>

³⁸ Considerando un tipo de cambio para el 30/09/02 la equivalencia en dólares es de 1,5614 US\$/LIBRA, según <<http://www.oanda.com/>>

Por su parte, en los establecimientos abiertos de baja seguridad, destinados a preparar a los reclusos para cuando sean liberados, el tiempo dedicado a estas actividades en el año 2002 fue de 39,6 horas promedio a la semana por prisionero adulto, en el mismo año.

El Servicio de Prisión ha adoptado un procedimiento riguroso para diseñar, desarrollar e implementar programas de rehabilitación en sus cárceles. En el año 1999, estableció un "Panel de Acreditación de Servicios Correccionales", con el objetivo de acreditar el diseño y la entrega de los programas en las cárceles inglesas. En el participa el personal del Servicio de Prisión y expertos independientes contratados para tal efecto.

El Panel de Acreditación tiene el objetivo de acreditar el diseño e implementación de aquellos programas desarrollados en el país, con el fin de que éstos se ajusten a los principios propuestos por distintos autores, para el desarrollo exitoso de programas en la reducción de la reincidencia.

El mínimo tiempo que debe transcurrir para que un programa sea acreditado, es tres años. Actualmente, hay once programas de rehabilitación que han sido acreditados. Cinco de ellos se refieren a tratamientos para reclusos que han cometido delitos sexuales, tres son programas psicológicos –que tienen el objetivo de mejorar el razonamiento y la resolución de problemas de los reclusos- otro programa está dirigido para los reclusos violentos de alto riesgo, otro se centra en el objetivo de que los internos aprendan a controlar la ira, y el último está dirigido a la rehabilitación de reclusos adictos.

En cuanto a la evaluación de los programas aplicados a la población reclusa, el Servicio de Prisión, ha definido distintos indicadores claves para medir el desempeño (en inglés, key performance indicators, conocidos como KPI) de las actividades realizadas en los recintos penitenciarios. En el año fiscal 2002/03, el Servicio de Prisión definió tres KPI, los cuales fueron los mismos definidos para el año anterior: las horas dedicadas a una actividad particular, el número de reclusos que terminó algún programa que está acreditado y el número de reclusos que terminó algún programa dirigido a reclusos que habían cometido delitos sexuales. Adicionalmente, existen también KPI para medir el desempeño de programas educacionales y de trabajo, el otorgamiento de permisos de libertad temporal y el costo promedio por recluso, entre otros. Para cada variable previamente definida, se define un objetivo anual, y al terminar el período se mide cual fue el desempeño y qué tan cerca estuvo el objetivo de la realidad.

3.1 Algunos programas desarrollados en Inglaterra

3.1.1 Programas de trabajo:

Distintos programas de trabajo son ofrecidos al interior de los recintos penitenciarios, para mantener a los reclusos ocupados y proveerles de habilidades y experiencias, las que pueden ser útiles para encontrar empleos cuando sean liberados.

Las áreas de trabajo desarrolladas, incluyen trabajos industriales, agrícolas, servicios de comida y de limpieza, labores domésticas y mantención de edificios.

Las labores industriales realizadas al interior de los establecimientos penitenciarios incluyen una diversidad de actividades tales como: carpintería, trabajos en cuero, montajes de luz, impresión, costura y tejido y trabajos de lavandería, entre otros.

Por su parte, el organismo Empresas en Prisión, el cual depende del Servicio de Prisión, es el encargado de establecer vínculos entre las industrias privadas y los reclusos, con el fin de otorgar empleo y habilidades de trabajo a quienes cumplen penas privativas de libertad. El objetivo de esta institución es lograr que a través de la labor aprendida en la actividad empresarial que se ha asignado a cada interno -la cual debe ser acorde a sus necesidades individuales- ellos puedan ampliar sus oportunidades de trabajo cuando sean puestos en libertad. Además, esta institución ofrece a los consumidores de mercado externo, productos y servicios de alta calidad, a precios competitivos³⁹.

En la siguiente tabla se observa el número de reclusos empleados para el período 1999-2003 en trabajos industriales y agrícolas.

Tabla N°19: Número de reclusos empleados para el período 1999-2003 en trabajos industriales y agrícolas.

Año	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
Actividad				
Trabajos industriales	8.571	10.429	10.887	11.579
Agricultura y Horticultura	1.988	1.926	1.744	1.960
Total	10.559	12.355	12.631	13.539

Fuente: "Prison Statistics England and Wales, 2002", capítulo 11, página 192, "Prison Statistics England and Wales, 2001", capítulo 11, página 184 y "Prison Statistics England and Wales, 2000", capítulo 7, pp.126

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, en el año fiscal 2002/03, el número de reclusos que estaban trabajando en las cárceles era en promedio de 11.579 individuos, cantidad que representaba el 16,3% de la población reclusa de ese año. Adicionalmente, los que se dedicaban a actividades como la agricultura y horticultura eran en promedio 1.960 reclusos, es decir alrededor de un 3% de la población total reclusa y aproximadamente un 15% de los internos que estaban trabajando.

Con respecto a la evolución en el tiempo, se observa que el número de reclusos que realizaba trabajos industriales aumentó durante el período 1999-2003 en un 35%, mientras que la población que realizaban labores en el campo, disminuyó durante los años 1999 a 2001 en un 12%, situación que fue revertida durante el último año fiscal analizado, en el cual la población que realizaba trabajos agrícolas aumento en un 12%. Por su parte, la población total de reclusos que se encontraba trabajando, se incrementó en un 28% para el período analizado.

3.1.2 Programas de educación:

En los últimos años, se han focalizado principalmente en el desarrollo de las habilidades básicas como lectura, escritura y habilidades numéricas.

Según un informe realizado por el Servicio de Prisión, en el año 2002 (National Audit Office, 2002), un 60% de los reclusos tenía bajas habilidades para leer y escribir y un 75% un bajo nivel de habilidades en números.

³⁹ Para más información ver la página web: <http://www.hmpenterprises.co.uk>

Cada recluso es evaluado según sus habilidades básicas, desde el inicio de su condena. Esto se realiza a través de tests desarrollados por la Agencia de Habilidades Básicas, por encargo del Servicio de Prisión. Los tests miden habilidades de escritura, lectura y números, los cuales son valorizados según los niveles del GNVQ (General National Vocational Qualification) y del Curriculum Nacional en inglés y en matemáticas, y luego son clasificados para participar en tres niveles educativos, que van desde el nivel más bajo de habilidades -Nivel de entrada- al nivel más avanzado -Nivel 2.

Luego de participar en los niveles educativos antes mencionados, cada recluso recibe un certificado, el cual les abre nuevas oportunidades de trabajo. El Servicio de Prisión informó en su Reporte Anual para el período 2002/03, que se entregaron un total de 41.313 certificados, de los cuales un 22% correspondieron al Nivel de entrada, un 41% al Nivel 1 y un 37% al Nivel 2.

El elemento principal en materia educativa es el Curriculum Principal Nacional (National Core Curriculum), el cual fue desarrollado después de consultar a quienes proveían de educación a los reclusos. Pone su énfasis en el desarrollo de las habilidades básicas y está dirigido a los internos que son los que están menos capacitados.

El Servicio de Prisión es quien está a cargo de impartir el Curriculum Principal, el cual se concentra en cuatro elementos: habilidades básicas, información tecnológica, habilidades sociales y de vida y el aprendizaje del idioma inglés para aquellos reclusos que hablan otras lenguas (English for Speakers of Others Languages, ESOL). Actualmente todos los establecimientos penitenciarios lo entregan, y la acreditación es estandarizada entre las cárceles de cada región para que aquellos reclusos que son removidos de una cárcel a otra, tengan la posibilidad de continuar sus estudios en el nuevo establecimiento penitenciario.

Adicionalmente, los estudiantes más capacitados pueden estudiar para obtener un grado a través de la Universidad Abierta. Los reclusos que participan en estos cursos, reciben certificados cada vez que aprueban una unidad particular. En el año fiscal 2002/03 un total de 448 reclusos participó en estos cursos universitarios.

En cuanto al tiempo dedicado a la educación al interior de los recintos penitenciarios, el Ministerio del Interior informó que el total de horas dedicadas a la educación creció desde 9,7 millones de horas en el año fiscal 2000/01 a 9,84 millones de horas en el 2002/03, esto es un incremento de un 1,4%. En el año 2002/03, cada recluso utilizaba en promedio 5,82 horas a la semana en educación.

En el **Recuadro N°2** hay un ejemplo de un programa educacional desarrollado en una prisión de Inglaterra.

Recuadro N°2 Programa educacional desarrollado en la Prisión de Hull

La Prisión de la ciudad de Hull (HM Prison Hull), alberga a 570 reclusos. Al ingresar en ella, los reclusos participan de un programa de inducción, el que incluye una evaluación de sus habilidades de lectura, escritura y números.

Esta cárcel ha realizado un contrato para la provisión de servicio de educación, con el Servicio de Consejo Educacional de la Ciudad de Hull, el cual se encarga de proveer un rango de habilidades básicas y otros cursos de educación a la población reclusa. Las habilidades básicas son la parte predominante del currículum e incluyen todas las materias. Las 20 materias enseñadas, van desde temas como arte y diseño, estudios de computación, historia social y económica y psicología, hasta actividades como cocina, cuidado de niños y cómo lograr una vida saludable, entre otras.

Durante el período 1999/00, los tamaños de las clases en esa cárcel fueron en promedio, de entre 6 y 8 reclusos, con un total de alrededor de 6.750 horas de enseñanza por mes, en promedio.

3.1.3 Programas de tratamiento para drogadictos y alcohólicos:

Un estudio elaborado en el año 1997 por la Oficina de Estadísticas Nacionales, encontró que el 80% admitió haber abusado de alguna droga en el año antes a entrar en la cárcel. Otro estudio, realizado por el Ministerio del Interior, que fue publicado en el 2001, encontró que el 65% de las personas arrestadas que estuvieron dispuestas a realizarse el test de drogas, tuvieron un resultado positivo. Asimismo, el Ministerio del Interior estimó que 1/3 de los delitos de hurto, estaban relacionados con la compra de heroína o cocaína.

El Test Obligatorio de Drogas (Mandatory Drug Test, MDT), opera en todas la cárceles de Inglaterra, desde principios del año 1996. Todos los meses, cada establecimiento tiene la obligación de realizar este test a una proporción de su población (que varía entre el 5% al 10%), a través de una selección aleatoria de reclusos. A continuación se presentan los resultados del test, para el período comprendido entre los años 1996-2001.

Tabla N°20: Resultados del Test Obligatorio de Drogas para el período 1996-2001.

Año	Porcentaje que presentó un resultado positivo para al menos un tipo de droga
1996/97	24,4%
1997/98	20,8%
1998/99	18,3%
1999/00	14,2%
2000/01	12,4%
2001/02	11,5%
2002/03	11,7%

Fuente: "Prison Statistics England and Wales, 2001", capítulo 11, pp.185 y "Prison Statistics England and Wales, 2002", capítulo 11, pp.192.

En el cuadro anterior se observa que para el período 1996/02, el porcentaje de personas recluidas que presentó un resultado positivo para al menos un tipo de droga disminuyó en un 12,9%, es decir en más de la mitad. Sin embargo, para el año fiscal 2002/03 el porcentaje aumentó en un 0,2%.

Adicionalmente, para el período 2001/02, con el MDT aplicado a la población reclusa se concluyó que de la proporción que mostró un test positivo, el porcentaje más alto fue para la droga cannabis (7,6%), seguida del opiáceos (3,6%) y por las benzodiazepinas (1,4%).

El MDT es sólo un elemento de la amplia estrategia para la lucha contra las drogas que ha desarrollado el Servicio de Prisión. Este organismo ha implementado distintas estrategias para reducir del nivel de consumo de drogas existente en las cárceles, tales como: mejorar la seguridad en el perímetro del recinto y una mayor vigilancia cuando se realizan las visitas al interior de los recintos penitenciarios, lo que incluye el uso de perros entrenados para detectar el contrabando de drogas hacia el interior de las cárceles.

Por otra parte, el Servicio de Prisión ha desarrollado un tratamiento para drogadictos denominado "Orientación, Evaluación, Referencia, Consejo y Atención" conocido como CARATs (Counselig, Assessment, Referral, Advice and Throughcare Service). El CARATs es una intervención multidisciplinaria, de baja intensidad, que busca satisfacer las necesidades de aquellos reclusos con problemas de drogas. Este programa está disponible para todos aquellos

reclusos que tienen problemas de drogadicción, los cuales son identificados por el personal de la cárcel, por agencias externas o por ellos mismos cuando buscan ayuda.

Este programa es provisto por organizaciones externas que se dedican a la atención de adictos en la comunidad. El personal del CARATs diseña un plan a la medida de cada recluso que participa en el programa y establece los vínculos necesarios con las unidades de educación, salud y planificación de condena al interior de la cárcel. Así también, puede referir a sus participantes a programas externos luego de que estos son puestos en libertad.

Desde octubre del año 1999, el CARATs está disponible en todas las cárceles de Inglaterra. Adicionalmente existen programas de desintoxicación en todas las cárceles y desde fines del año 2001, existen 60 programas de tratamiento intensivo para drogadictos -de los cuales 40 son programas psicológicos cognitivos conductuales, 15 son programas de "12 pasos" y 5 son comunidades terapéuticas. También para todos los reclusos que quieran demostrar que han dejado las drogas, hay acceso a realizarse test voluntarios.

El Reporte Anual del Servicio de Prisión informó que para el período 2002/03, se realizaron en las cárceles del país, 51.966 programas CARATs, 50.701 programas desintoxicación y 4.386 programas de rehabilitación intensiva, tales como comunidades terapéuticas.

Por otra parte, los programas de rehabilitación para drogadictos ofrecidos en las cárceles incluyen las terapias psicológicas, tanto individuales como grupales. Éstas utilizan técnicas motivacionales, y buscan identificar los factores que gatillan el problema, y ayudar a que los reclusos aprendan a resolver sus conflictos, entre otras cosas. Sin embargo, para los adictos más serios, estos tratamientos deben ser complementados por otros programas de apoyo y por servicios de salud.

Con el objetivo de ejemplificar cómo se han desarrollado las iniciativas para rehabilitar drogadictos en las cárceles de Inglaterra, en el siguiente recuadro se ilustra el caso de la cárcel de Swaleside.

Recuadro N°3: Rehabilitación de drogadictos en la cárcel de Swaleside

Swaleside es una cárcel para reclusos de alto riesgo, con más de 4 años de condena. Su capacidad es de 782 individuos. Este recinto tiene una Unidad para Testeo Voluntario de Drogadictos con capacidad para albergar a 60 reclusos, los cuales deben participar de un curso de rehabilitación. Mientras están en tratamiento, los internos deben realizarse test voluntarios para demostrar que no han consumido drogas.

Para ayudar a los reclusos a solucionar sus problemas de adicción a las drogas, esta cárcel ofrece distintas opciones, a través del servicio CARATs, tales como:

- Sesiones de orientación individuales o grupales, para reclusos que tienen bajo riesgo de adicción a las sustancias.
- Sesiones de grupos en las unidades voluntarias de testeo, para reclusos que tienen un riesgo medio de adicción a las sustancias.
- Programas de rehabilitación de 24 semanas, que incluyen grupos de trabajo para prevenir recaídas de los reclusos y consolidarlos en su lucha antidrogas, para internos que tienen un riesgo alto de adicción a las sustancias.

El servicio CARATs es entregado a través de contratos, por 5 administradores, que provienen de una agencia externa.

Adicionalmente, el personal de la cárcel de Swaleside que se ocupa del cuidado de salud de los reclusos, realiza evaluaciones para quienes son adictos y provee de servicios de desintoxicación. Con esto se minimiza el daño asociado a los casos clínicos y se incrementa el conocimiento con respecto a las posibles complicaciones causadas por la adicción a las drogas, incluyendo el virus del SIDA y la hepatitis C.

Por último, los oficiales de la cárcel enseñan a los reclusos sobre los daños y consecuencias asociadas al abuso de las drogas.

En cuanto a la evaluación de los programas para drogadictos en Inglaterra, el Servicio de Prisión ha iniciado un seguimiento de los internos que participan en programas, tanto residenciales como no residenciales, con el fin de demostrar la efectividad de estos. Así por ejemplo, con el fin de lograr acreditar el programa RAPT, se realizó un estudio en el cual se tomó una muestra de 200 internos que habían participado en el programa y que habían sido liberados antes del año 1998. Los resultados del estudio arrojaron que aquellos que participaron y completaron el programa tuvieron una reincidencia de 17% luego de 6 meses de salir de la cárcel, en comparación con aquellos individuos que no completaron el programa, cuya reincidencia fue de 42% luego de 6 meses de ser liberados (National Audit Office, 2002).

3.1.4 Programas psicológicos:

Desde principios de los años 90, el Servicio de Prisión ha desarrollado una serie de programas dirigidos a abordar distintos aspectos de la conducta de los reclusos. Algunos estudios realizados por el Ministerio del Interior de Inglaterra han sugerido que los programas que utilizan técnicas dirigidas al razonamiento y a las habilidades de pensamiento, pueden ser particularmente efectivos en controlar las conductas delictivas de los internos, logrando así una reducción de la reincidencia de hasta un 15%.

A continuación se desarrollan algunos de los programas psicológicos que han sido desarrollados en los establecimientos penitenciarios de Inglaterra.

- Programa Mejorar Habilidades y Pensamientos (Enhanced Thinking Skills Programme, ETSP)

Este programa es del tipo cognitivo conductual y consiste en el desarrollo de una serie de ejercicios diseñados para ayudar a los prisioneros a pensar y actuar más apropiadamente en la cárcel y fuera de ella. Los ejercicios son desempeñados en grupos de entre 8 y 10 reclusos, y son dirigidos por un tutor capacitado. El desarrollo de este programa es muy similar en todas las cárceles que lo ofrecen.

El programa no se dirige directamente a conducta del interno, sino que se focaliza en aquellos déficit que éste ha mostrado -autocontrol, resolución de problemas interpersonales, razonamiento crítico- a través del pensamiento reflexivo, la comunicación efectiva y razonamiento moral.

El programa ETSP enseña a los reclusos:

- Estrategias generales para reconocer problemas, poder analizarlos y considerar soluciones alternativas no delictivas.
- A pensar en forma lógica, objetiva y racional.
- A pensar antes de actuar.
- A entender y considerar los sentimientos de las demás personas.
- A mejorar las habilidades para resolver problemas interpersonales y a desarrollar conductas aprendidas que pueden servir como alternativas efectivas a las conductas antisociales y delictivas.
- A ver las frustraciones como problemas que pueden ser resueltos.

Este programa consiste en 20 sesiones de 2 a 2 horas y media de duración, desarrolladas entre 2 y 5 veces a la semana, durante 4 a 10 semanas, más una sesión inicial adicional para que los miembros del grupo se conozcan.

- Rehabilitación y Razonamiento (Reasoning and Rehabilitation, R&R)

Este programa tiene por objetivo mejorar el sentido de la responsabilidad y la capacidad de aprendizaje de los internos. Las sesiones están diseñadas para enseñar al individuo habilidades de pensamiento de tal forma que ellos se vean motivados a cambiar, a través de la aceptación de sus problemas y de que aprendan a tomar sus propias decisiones y acciones, a mantener sus nuevas conductas, a prevenir recaídas y a pensar correctamente ante nuevas situaciones.

El R&R está disponible en diversas cárceles, tanto femeninas como masculinas, y consiste en 38 sesiones que duran entre 2 horas y 2 horas y media, durante un período de 9 a 18 semanas.

Según un informe realizado por el servicio de Prisión (National Audit Office, 2002), los programas psicológicos ETSP y R&R estaban disponibles en marzo del 2001 en todas las cárceles de Inglaterra. La proporción de reclusos que tenía acceso a alguno de estos programas variaba en entre un 40,6% a un 100%, para las distintas regiones de ese país.

- Pensar Primero (Think First)

Es otro programa psicológico en el cual se le enseña a los reclusos habilidades tales como razonamiento moral, a tomar perspectivas, a manejarse a sí mismo y a relacionarse con los demás. Este programa también se encuentra en prisiones para hombres y mujeres, y se ha demostrado que, para delincuentes de riesgo medio, puede lograr reducciones en las tasas de reincidencia.

El programa consiste en 22 sesiones que duran dos horas cada una, y es realizado durante 11 semanas.

- Conductas Delictivas Uno a Uno (One-to-One Offending Behaviour)

Este programa enseña a los reclusos a resolver problemas, a tener razonamiento moral, a tomar perspectivas, a manejarse a sí mismo y además, incluye el aprendizaje de habilidades sociales.

Ha sido utilizado tanto en cárceles para hombres como para mujeres, pero en establecimientos donde no existen muchos internos dado que debe ser entregado en forma individualizada. Consiste en 20 sesiones, de alrededor de una o una hora y media de duración.

Algunos programas psicológicos desarrollados en Inglaterra, han sido evaluados por el Servicio de Prisión. Por ejemplo el "Programa de Habilidades Cognitivas" fue evaluado para el período comprendido entre los años 1994 y 1996, encontrándose que los reclusos que más se veían beneficiados con el programa eran los de mediano riesgo, pudiendo reducir su reincidencia entre un 11% y un 14%. (National Audit Office, 2002).

Dado lo anterior, el Servicio de Prisión ha ido incrementando el número de internos beneficiados con programas psicológicos conductuales. Así, este organismo informó en su Reporte Anual que, durante el período 2002/03, más de 7.000 reclusos completaron alguno de estos programas, al interior de los recintos penitenciarios.

3.2 Gasto global en programas

Un estudio realizado por el Servicio de Prisión (National Audit Office, 2002), y publicado a comienzos del año 2002, informó que este organismo no tiene información sobre los costos unitarios de los programas utilizados en la rehabilitación de los reclusos, (tales como los dirigidos a modificar las conductas de los reclusos y los programas educativos), ni tampoco sobre la costo-efectividad de tales programas. Sin embargo, este organismo realizó una estimación con respecto a estos costos concluyendo que para el año fiscal 2000/01, éstos variaban entre 2.000 y 7.000 libras (aproximadamente entre 2.950 y 10.300 dólares⁴⁰), dependiendo del tipo de programa.

Dado lo anterior, no fue posible conseguir información sistematizada con respecto a los costos de los programas aplicados en las prisiones inglesas, por lo que a continuación se presentan algunos datos de costos y presupuestos que el Servicio de Prisión ha presentado en los últimos años:

- En el año fiscal 2000/01, el Servicio de Prisión gastó 47,9 millones de libras (es decir, 70,66 millones de dólares⁴¹) en programas de habilidades básicas y en otros programas educacionales. El costo promedio gastado por recluso en programas educativos varía significativamente (entre 89 y 1.493 libras anuales, es decir, entre 131 y 2.200 dólares⁴² anuales) dependiendo del programa utilizado.
- Como parte de la "Estrategia de Reducción del Crimen", el gobierno entregó al Servicio de Prisión 155 millones de libras adicionales a su presupuesto (esto es alrededor de 248 millones de dólares⁴³), para ser gastados durante el período 1999/02 en programas que han sido acreditados para reducir la reincidencia y en aquellos en que los estudios han sugerido que pueden contribuir para enfrentar la reincidencia, como los dirigidos a reclusos con problemas de drogadicción o internos con niveles educacionales bajos.
- Con respecto a los programas para combatir el consumo de drogas en las cárceles, el Servicio de Prisión recibió 76 millones de libras en el año 1998 (aproximadamente 89 millones de dólares⁴⁴) por concepto de la realización de "Estudios Gastados Comprensivamente" en la lucha contra las drogas; y para el año 2000 recibió 88 millones de libras (aproximadamente 130 millones de dólares⁴⁵) para financiar estrategias dirigidas a combatir la adicción a las drogas al interior de los recintos penitenciarios. Estas estrategias incluían un gran número de programas que tenían el objetivo de reducir la oferta y demanda por drogas en la cárcel -como la realización de test de drogas voluntarios y obligatorios y la provisión de tratamientos y soporte a los reclusos con problemas de drogadicción.

3.3 Uso de sistemas de clasificación para el ingreso a programas

Con respecto a la evaluación y clasificación de los reclusos en Inglaterra, todos los internos, son evaluados en términos de su salud al ingresar al recinto penitenciario. Luego, durante su inducción en prisión, el personal los evalúa para asignarlos a tratamientos de drogas, programas educativos o necesidades de reinserción.

El proceso para determinar qué programa es el apropiado para cada individuo continuaba con la preparación de un

⁴⁰ Tipo de cambio para el 30/09/01 de 1,4752 US\$/Libra (<http://www.oanda.com/>)

⁴¹ Tipo de cambio para el 30/09/01 de 1,4752 US\$/Libra (<http://www.oanda.com/>)

⁴² Tipo de cambio para el 30/09/01 de 1,4752 US\$/Libra (<http://www.oanda.com/>)

⁴³ Tipo de cambio para el 31/12/02 de 1,6044 US\$/Libra (<http://www.oanda.com/>)

⁴⁴ Tipo de cambio para el 31/12/02 de 1,1695 US\$/Libra (<http://www.oanda.com/>)

⁴⁵ Tipo de cambio para el 31/12/02 de 1,4935 US\$/Libra (<http://www.oanda.com/>)

“Plan de Condena”, el cual fue utilizado desde el año 1992, en todas las cárceles para adultos, para los reclusos que tenían condenas de 12 meses y más. El objetivo principal de este plan fue ayudar a los reclusos a hacer un mejor uso de su tiempo cuando estén en la cárcel y prepararlos para tener una vida mejor cuando sean liberados. Adicionalmente, este plan buscaba identificar los factores relevantes para lograr rehabilitar a los reclusos, desarrollar, mejorar o aumentar las habilidades de empleo de los reclusos, hacer un uso constructivo del tiempo de los internos en la cárcel, proveer un foco para todos los trabajos con reclusos, proteger al público general de los daños que pueden causar los internos, prevenir futuros delitos y preparar a los reclusos para su libertad.

Sin embargo, cuando el Plan de Condena fue evaluado, se encontró que no había sido establecido debidamente en todas la cárceles y que no lograba cumplir correctamente todos sus objetivos.

Así, con la intención de tener una base de información más sistemática, la cual permitiera evaluar mejor los riesgos y necesidades de los reclusos, el Servicio de Prisión y el Servicio de Libertad Vigilada (Probation Service), desarrollaron en conjunto un nuevo sistema nacional de evaluación de los reclusos, llamado OASys (Offender Assessment System).

OASys es una herramienta para evaluar riesgos y necesidades de los reclusos, y comenzó a implementarse, como plan piloto en abril del año 2003 y tomará entre 12 y 18 meses para evaluar sus resultados.

Este nuevo sistema, tiene el objetivo de identificar las necesidades de los internos y evaluar qué tan propensos son éstos a reincidir. Bajo el OASys, los Servicios de Prisión y de Libertad Vigilada tienen acceso a la información de los reclusos, en forma estandarizada, incluyendo una gran variedad de factores como las necesidades de los reclusos, sus conductas, su acceso a vivienda, sus niveles educacionales, sus habilidades de trabajo y aprendizajes, si tienen problemas de adicción, sus relaciones familiares, su estilo de vida y sus problemas de actitudes y razonamientos. Sus contenidos se han basado en el estudio de la evidencia y su uso tiene una especificación sobre cuáles son los requerimientos y preferencias.

III.4 Programas de reinserción

4.1 Algunos programas desarrollados en Inglaterra

Como se vio en las secciones anteriores, el Servicio de Prisión ofrece programas de aprendizaje, laborales y programas educacionales a los reclusos para proveerlos de las habilidades y experiencias necesarias que cada uno necesita para que, al ser liberados, tengan acceso a mejores y mayores oportunidades de empleo. Adicionalmente, este organismo tiene la misión de ayudar a los reclusos a reinsertarse en la sociedad, una vez que terminan de cumplir su condena (ayudarlos en su búsqueda de trabajo o a encontrar un lugar donde vivir, entre otros).

A modo de ejemplo puede señalarse que el Servicio de Prisión paga un monto de dinero a aquellos individuos que han estado por más de 14 días en prisión. Así, para el año fiscal 2000/01, había dos niveles de pagos para quienes buscaban alojamiento cuando eran liberados: 37 libras para las personas con edades entre 18 y 24 años y 46,75 libras para aquellas con 25 o más años de edad.

En cuanto a la reinserción laboral de los ex reclusos, el objetivo propuesto por el Servicio de Prisión en el año 2002

fue doblar el número de prisioneros que encuentran trabajo luego de terminar el cumplimiento de su condena. La clave del éxito de estos programas -según el Ministerio del Interior- está en alinear los trabajos que los reclusos realizan en prisión con los empleos ofrecidos en el mercado laboral.

El Servicio de Prisión tiene un costo total asociado a pagos a los reclusos para paliar los costos de alojamiento al ser liberados de 4 millones de libras al año. Por otro lado, en el año 2000, este organismo estableció la Unidad de Custodia al Trabajo, a la cual se le otorgó un presupuesto de 30 millones de libras para los tres años fiscales comprendidos durante el período 2001-2004. El objetivo de esta unidad es aumentar el número de reclusos que se van directamente a trabajar al momento de ser liberados.

Con el objetivo de poder evaluar mejor su desempeño en materia de reinserción de reclusos, en el 2002 el Servicio de Prisión se propuso crear un sistema para incrementar la información que se obtiene sobre qué es lo que pasa en el largo plazo con cada recluso que sale de prisión, en materia de empleo y vivienda.

Adicionalmente, con el fin de ayudar a los reclusos en su reinserción laboral, el Servicio de Prisión en conjunto con el Departamento de Trabajo y Pensiones creó el Programa de Asistencia de Trabajo (Welfare to Work) que comenzó a implementarse a comienzos del año 1998 con un grupo de reclusos entre 18 y 24 años. El programa proveía a los participantes de entrenamiento y apoyo basado en sus aptitudes y necesidades individuales con el objetivo de mejorar su empleabilidad.

Este proyecto piloto fue evaluado en el año 2000 concluyendo que de los reclusos que participaron en él, después de tres o cuatro meses de haber sido liberados, un 38% estaba trabajando, un 20% tenía problemas de drogadicción, un 10% de alcoholismo y un 18% de los individuos vivía en alojamientos inadecuados.

Finalmente, la Asociación Nacional para el Cuidado y Reinserción de Delincuentes (NACRO), es una organización independiente que tiene el objetivo de reducir el riesgo de reincidencia de los reclusos. Este organismo desarrolla programas que incluyen asistencia a los reclusos para encontrar un lugar donde vivir luego de ser liberados, ayudarlos a reconstruir sus relaciones interpersonales con sus familiares y amigos, otorgarles orientación luego de salir de la cárcel, educarlos, entrenarlos y ayudarlos a encontrar trabajo.

4.2 Eliminación de antecedentes

De acuerdo al "Rehabilitation of Offenders Act" está permitido que las condenas por comportamientos criminales sean ignoradas después de cumplido un período denominado "período de rehabilitación" previamente estipulado para cada tipo de delito. La extensión de este período - que va desde 6 meses hasta 10 años - depende de la condena otorgada por el juez y de la edad de ex-convicto (mayor o menor de 18 años).

Esta ley beneficia a personas que han cometido delitos de menor gravedad y que presentan pocas condenas, ya que la reincidencia prolonga los períodos de eliminación de antecedentes penales. Además, existen excepciones que nunca pueden ser eliminadas de los registros criminales, entre ellas: condenas de presidio por más de dos años y medio, reiteradas condenas que en total sumen más de seis meses, condenas por delitos sexuales y por delitos que involucren a niños o adultos vulnerables, posesión de drogas clase A (cocaína, heroína, éxtasis, LSD, metadona y morfina) y tráfico de cualquier tipo de droga.

La ley también estipula que en ciertos casos la persona debe declarar todas sus condenas previas, incluso aquellas que cumplen los requisitos para ser ignoradas. Aquí se incluyen las postulaciones a trabajos que involucran contacto permanente con niños o adultos vulnerables, algunas profesiones en el área de la salud, farmacia, leyes, servicios financieros y trabajos que se relacionan con la seguridad nacional.

En cuanto al acceso que pueden tener los empleadores a los registros criminales, éste es abierto, ya que desde septiembre de 2001 existe una oficina nacional llamada "Criminal Record Bureau" a través de la cual se pueden consultar datos sobre historia criminal de cualquier persona. El servicio es administrado por una empresa privada que cobra alrededor de 30 libras por cada consulta realizada.

IV. Australia

IV.1 Institucionalidad

Australia, al igual que Estados Unidos, tiene un sistema federal de gobierno: existen seis estados (Western Australia, South Australia, Queensland, New South Wales, Victoria y Tasmania) y dos territorios, (Australian Capital Territory y Northern Territory), todos gobernados independientemente.

No obstante, a diferencia de Estados Unidos, en Australia no existe un Sistema Correccional Federal, las personas que cometen delitos son condenados según la Ley Nacional Criminal (Nacional Crime Act) y son encarcelados en el Estado en el cual viven.

1.1 Organizaciones

Los Departamentos de Justicia y los Departamentos de Servicios Correccionales existentes en los distintos Territorios y Estados australianos, son responsables de administrar las distintas cárceles.

Por su parte, el Instituto Australiano de Criminología (Australian Institute of Criminology) fue creado en el año 1973, con la finalidad de realizar estudios criminológicos y comunicar sus resultados, organizar conferencias, seminarios y cursos de aprendizaje en el tema y publicar material relacionado con la criminalidad existente en Australia.

1.2 La participación de privados a través del tiempo

La participación de privados en el sistema de prisiones de Australia, se da mediante la realización de un contrato entre el sector público y el privado, en el que el sector privado se compromete a diseñar, construir, financiar y administrar las instituciones penitenciarias, las cuales continúan bajo la responsabilidad del sector público.

Las prisiones que funcionan bajo esta modalidad, operan en conjunto con las prisiones administradas por el Estado

y son monitoreadas por las autoridades de los Servicios Correccionales en la misma manera que las prisiones operadas públicamente.

La primera prisión administrada por privados, comenzó a operar en el año 1990, por la Compañía de Correccionales de Australia, que es parte del consorcio de la Compañía de Correccionales de América (CCA), empresa que creó la primera prisión privada en Estados Unidos.

En el año 1998 cuatro Estados habían privatizado alguna de sus prisiones, que en suma eran 7, (constituyendo un 18,3% de la población total de reclusos en el país). El Estado de Victoria era una de las jurisdicciones del mundo con mayor proporción de la población reclusa en establecimientos administrados por privados (alrededor del 50% de su población reclusa).

Durante el año fiscal 2000/01, 12 de las 96 prisiones eran instituciones operadas por organismos privados, esto es un 12,5% del total de los establecimientos penitenciarios.

IV.2 Estadísticas

2.1 Población penal y situación penitenciaria

La población reclusa total en Australia, a mediados del 2002, era de 22.492, lo cual implicaba una tasa de 115 reclusos cada 100.000 habitantes⁴⁶.

En el año 2000, existían en Australia 96 establecimientos penitenciarios. La capacidad oficial del sistema penitenciario para el mismo año, era de 20.503 y en ese año, el nivel de ocupación era de 105,9% (que es la información más reciente que se pudo obtener)

Con respecto a la población por estado o territorio, a continuación se observan las distintas tasas de población de reclusos en cada uno de ellos:

Tabla N°21: Población de reclusos por estados y territorios, 2002

Estados y Territorios	Total de población reclusa	Tasa de reclusos cada 100.000 habitantes
Northern Territory	667	326
Western Australia	2.800	159
Queensland	4.721	144
New South Wales y Australian Capital Territory	8.876*	108
South Australia	1.461	88
Tasmania	427	83
Victoria	3.540	64
Total	22.492	

*: incluye aquellos individuos que están cumpliendo condenas en cárceles del Estado New South Wales y de Australian Capital Territory.

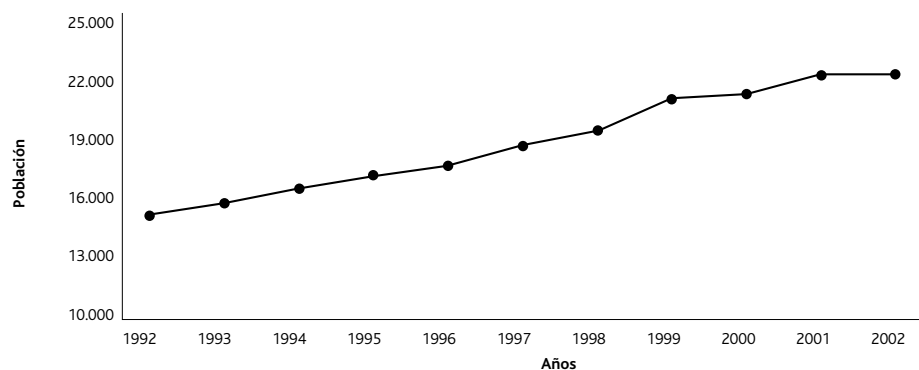
Fuente: el total de la población reclusa se obtuvo del artículo "Prisoners in Australia" (2003) "Australian Bureau of Statistics; la tasa de reclusos de la página web del International Centre of Prison Studies (ICPS).

⁴⁶ Considerando que la población total era de 19.500.000 a mediados del año 2002, (Australian Bureau of Statistics, 2003)

En la tabla anterior se observa que Northern Territory es el que tiene la mayor tasa de encarcelados cada 100.000 habitantes, seguido del Estado Western Australia, y el estado con menor tasa es Victoria.

En cuanto a la tendencia que ha tenido la población carcelaria a través del tiempo, a continuación se presenta un gráfico para el período 1992-2002.

Gráfico N°3: Población carcelaria total para el período 1992-2002



Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Total	15.559	15.866	16.944	17.428	18.193	19.128	19.906	21.538	21.714	22.458	22.492
Índice	100	102	109	112	117	123	128	138	140	144	145

Fuente: "Prisoners in Australia" (2003). Australian Bureau of Statistics.

De la tabla de datos utilizada para el gráfico anterior es posible inferir que la tasa de crecimiento de la población recluida para el período comprendido entre los años 1992 y 2002 fue de un 45%.

Con respecto a algunas características de la población carcelaria, se pueden mencionar las siguientes:

- A mediados del año 2002, un 20% de la población estaba en prisión preventiva. Esta proporción creció en un 8% desde el año 1992 al 2002.
- En ese mismo año, habían 4.494 indígenas recluidos en las cárceles australianas, lo cual representa el 20% de la población penal. La proporción de prisioneros indígenas creció en un 6% entre los años 1992 y 2002. Además se sabe que en el país, las personas indígenas son 15 veces más propensas a ser condenados a penas privativas de libertad que los no indígenas.
- Por su parte, la proporción femenina recluida es muy inferior a la de los hombres, siendo a mediados del año 2002 de un 6,6%.
- Con respecto a la composición de la población carcelaria según edad, en ese año, aproximadamente el 40% de los reclusos eran hombres entre 20 y 29 años. Por su parte, la mayor tasa de encarcelados correspondía a los hombres pertenecientes al grupo de edad de entre 25 y 29 años.

2.2 Tasas de reincidencia

A diferencia de los otros países estudiados, en Australia no se encontraron muchos estudios sobre la reincidencia de los reclusos.

Según un estudio realizado en Inglaterra por la Unidad de Exclusión Social (SEU), la tasa de reincidencia, para el período 1997-1998, después de 2 años de que el recluso es liberado, fue de 33%, medida como reencarcelamiento y de 38% si era medida como recondena.

Otro estudio, realizado para el Northern Territory, concluyó que la tasa de reincidencia para el año 2001, fue de un 35%, medida como la proporción de personas que vuelve a prisión luego de dos años de ser liberadas.

Por otra parte, según un estudio elaborado por Departamento de Justicia del Estado de Western Australia, la tasa de reincidencia de los reclusos (medido como las personas que volvieron a estar en prisión luego de dos años de estar liberadas, excluyendo los infractores liberados bajo fianza) para el año fiscal 2001/02, fue de un 45%. La tasa de reincidencia femenina, para el mismo período, fue de 37,1%, luego de 2 años de liberación. Adicionalmente, este Departamento informó que alrededor de sólo un tercio de los reclusos que está actualmente en prisión, no había estado nunca antes encarcelado.

2.3 Presupuestos y costos asociados

El costo de mantener a un recluso durante un año en la cárcel para el país, en el año 2000 era en promedio de 55.000 dólares australianos (Hunter et al. en *Corrections Today*, 2001), lo cual implica un costo de 30.794 dólares americanos⁴⁷ al año y 84 dólares diarios.

En cuanto al costo específico de los estados, según el Departamento de Justicia del Estado de Western Australia, el costo promedio diario por recluso, ascendió en el 2002 a 241 dólares australianos, es decir de 136 dólares americanos.⁴⁸

IV.3 Programas de rehabilitación intrapenitenciarios

Dado que existen distintos estados y territorios, los cuales tienen sistemas correccionales con políticas diferentes, a continuación se desarrollan sólo algunos programas correspondientes a ciertos estados.

En Australia, hay un creciente optimismo con respecto a la efectividad de los programas de rehabilitación. En los últimos años, los distintos administradores de los establecimientos correccionales, han promovido estos programas activamente, generando un soporte para el desarrollo e implementación de estos. Así, hoy la rehabilitación aparece como un aspecto central en la labor de los distintos departamentos correccionales del país.

⁴⁷ Tipo de cambio para 31/12/00 de 0.5599 USD/AUD (<http://www.oanda.com/>)

⁴⁸ Tipo de cambio para 31/12/00 de 0.565 USD/AUD (<http://www.oanda.com/>)

A pesar de lo anterior, pocos programas han sido debidamente evaluados con respecto a su efectividad en la reducción de las tasas de reincidencia de los reclusos.

3.1 Algunos programas desarrollados en Australia

3.1.1 Programas de trabajo:

En Estado de Western Australia, alrededor del 85% de los reclusos indicó haber estado sin trabajo cuando cometió el delito por el cual fue condenado (McGinty, 2002). En este Estado se desarrollan distintos trabajos industriales y se ofrecen programas de entrenamiento, que enseñan sobre oficios tales como la fabricación de botas y de armarios, carnicería, el trabajo del metal y la fabricación de mecanismos de motores.

Por su parte, en la cárcel de Yatala de máxima seguridad, en el Estado de South Australia, el énfasis se ha puesto en las industrias en prisión, con lo cual los reclusos pasan la mayor parte del día trabajando en los trabajos industriales, los que incluyen actividades como soldadura, mecánica de motores, pintura de sprays, fabricación de botas y zapatos.

En el Estado de New South Wales, en la cárcel Parklea de alta seguridad, la prioridad está en el entrenamiento y en las labores industriales. Esta prisión ofrece un programa que dura 9 meses, de aprendizaje de distintos oficios, específicamente en mobiliarios y maquinaria, láminas de metal, soldadura y en maquinaria para madera. Los reclusos reciben instrucciones, una vez a la semana y desempeñan trabajos prácticos supervisados para contratos industriales con la prisión, por el resto de la semana. Los cursos que cada recluso completa, son posteriormente acreditados.

Con respecto a las mujeres que cumplen su condena en establecimientos penitenciarios en las cárceles australianas, en general realizan trabajos relacionados con el funcionamiento diario de las cárceles, como por ejemplo, labores en la cocina o en la lavandería. En ocasiones, ellas también realizan trabajos industriales, pero en general, los trabajos realizados por mujeres se relacionan con labores domésticas.

3.1.2 Programas de educación:

Más de un cuarto de los reclusos que están cumpliendo penas en cárceles australianas, reciben educación básica.

La provisión de educación, particularmente la educación vocacional, está pasando a ser una prioridad en los establecimientos correccionales de este país. Por consiguiente, la educación en los establecimientos correccionales australianos está focalizada en los programas vocacionales, debido a que se considera que las habilidades que los reclusos adquieren con este tipo de programas les abren nuevas oportunidades de trabajo en el mercado laboral, lo cual es un factor clave en su rehabilitación.

Los programas educacionales que están disponibles para los prisioneros, son entregados por proveedores internos y externos (como el instituto superior TAFE, por su sigla en inglés Technical and Further Education).

Existe un sistema de acreditación nacional para los programas vocacionales y de aprendizaje, denominado VET (Vocational Education and Training), el cual no sólo se encarga de acreditar los programas desarrollados en prisión, sino de todos los programas relacionados con el aprendizaje de habilidades y la educación vocacional.

Por ejemplo, en el Estado de Victoria, la educación de los reclusos ha sido transferida al instituto superior externo TAFE. Este organismo ofrece a los reclusos certificados en distintas ocupaciones y en estudios más avanzados. Los internos que tienen habilidades básicas de leer, escribir y números, pueden entrar en este programa certificado, el cual se desarrolla en 400 horas de cursos obligatorios (como por ejemplo, planeación de carrera, comunicaciones, matemáticas y tecnología) y 500 horas de cursos opcionales (tales como horticultura, textiles y auto motivación, entre otros). Este programa provee un aprendizaje e información de un gran número de ocupaciones, lo que permite a los internos estar más informados acerca de las posibilidades de trabajo.

La cárcel de Bathurst de media seguridad perteneciente al Estado de New South Wales, ofrece programas de educación básica, secundaria y de post secundaria y programas de aprendizaje en los negocios del trabajo del metal y de la madera. Cada programa de aprendizaje dura 4 años, sin embargo dependiendo de la duración de la condena, los reclusos usualmente completan sólo el primer paso del programa, el cual dura 1 año. Por esta razón, los internos que desean participar en el programa, deben tener una condena de al menos un año, ya que, si bien la entrada al programa no tiene requisitos, los reclusos deben tomar cursos vocacionales antes de entrar en él. Estos programas de aprendizaje, combinan la instrucción teórica de los instructores TAFE (2 veces a la semana) y el entrenamiento industrial práctico, el cual es supervisado (3 veces a la semana). Más de 40 reclusos completan el paso uno del programa cada año. El tamaño de las clases es pequeño, facilitando el éxito del programa.

Por su parte, en la cárcel Mobilong, en el Estado de South Australia de media seguridad, se realizan cursos de aprendizaje, los cuales son provistos por el instituto superior TAFE, que tratan materias como historia de aborígenes, guitarra, cuidados de salud y escritura en signos, entre otros, dos veces a la semana, dejando el resto de los días de la semana para actividades personales de los internos. Los cursos proporcionados por TAFE son de corta duración y entregan un certificado, luego de ser finalizados.

Asimismo, en la cárcel de Yatala de máxima seguridad, ubicada en el Estado de South Australia, hay programas de educación limitados al aprendizaje de habilidades básicas en escritura, lectura y números. La cárcel de Cadell, que pertenece al mismo estado, también ofrece a los reclusos distintos cursos, pero estos son provistos por miembros de la comunidad y personal del establecimiento penitenciario.

Por su parte, en la cárcel de mujeres de Northfield, en el Estado de South Australia, se ofrecen cursos de aprendizaje vocacional relacionados con las labores domésticas, como cocina, horticultura y costura.

El Departamento de Aprendizaje Vocacional y Centro Educativo (Vocational Training and Education Centres of South Australia, VTEC-SA), informó que en el período 2001/02, un total de 964 reclusos participaron en programas educacionales y de aprendizaje en el Estado de South Australia. Además, el Departamento introdujo un certificado de habilidades de empleo, con el fin de que los cursos que los internos realicen durante su condena, les sirvan para desarrollar habilidades en el mercado laboral, cuando salgan de la cárcel.

En el Estado de Western Australia, 14 de las 15 cárceles ofrecen programas educacionales, basados en el desarrollo académico y vocacional de los reclusos, (los cuales ya fueron mencionados en la sección referida al trabajo).

En cuanto al el Estado de Tasmania, se puede agregar que en él se enseña educación básica y media a los reclusos e incluso cursos por correspondencia de enseñanza post secundaria. Además existen cursos de aprendizaje de habilidades como por ejemplo de sastrería y soldadura y adicionalmente cursos para preparar a los individuos a salir de la prisión tales como, manejo de presupuestos y cocina.

A pesar de lo anterior, un estudio realizado por el Servicio Correccional de Canadá, concluye que aunque existen muchos programas vocacionales disponibles en las cárceles australianas, hay algunos problemas asociados a la implementación de éstos. En primer lugar, hay una falta de continuidad de los cursos entre las distintas instituciones correccionales cuando los reclusos son transferidos y quieren continuar su curso. Otro problema es que las labores realizadas en prisiones industriales no requieren ser comparables ni competir con los trabajos realizados en las industrias al exterior de las cárceles, con lo cual algunos reclusos adquieren habilidades y experiencias de trabajo que tienen poca relevancia en los trabajos disponibles en la comunidad externa.

3.1.3 Programas de tratamiento para drogadictos y alcohólicos:

Según el Instituto Australiano de Criminología, existe una clara asociación entre el uso de las drogas y el delito. Por ejemplo, en el Northern Territory, un 65% de los delitos están asociados con el consumo de alcohol. Asimismo, un estudio del Ministerio de Justicia realizado para el Estado de Western Australia, reportó que para ese Estado, el 42% de los reclusos consideraba necesitar ayuda para superar los problemas relacionados con el alcohol, un 47% para otras drogas y un 21% creía que necesitaba ayuda para superar ambos problemas. Además, se supo que los reclusos son 236 veces más propensos a consumir drogas como la heroína que la población general y 49 veces más propensos a consumir anfetaminas.

Dado lo anterior, es razonable hablar de programas que busquen reducir el consumo de drogas, para así tener un impacto en la reducción del delito. Es así como, los programas para drogadictos, existen en todos los estados y territorios, y son ofrecidos tanto por entidades externas como por personal de los establecimientos correccionales.

Durante el año 1990, la Federación de Drogas y Alcohol de Australia, propuso una serie de trabajos en talleres para los reclusos con problemas de drogas y alcohol. Desde entonces, numerosos programas han sido ofrecidos en el país, basados en principios conductuales y de empleos, dirigidos a reducir el consumo de las drogas. En general, los programas para adictos se han focalizado en cinco áreas de la conducta de los internos: uso de alcohol y drogas, patrones de consumo, conocimiento, relatar los problemas y las relaciones entre los reclusos.

A principios del 2003, en Western Australia se desarrolló un Plan de Drogas Judicial, para manejar el tema de las drogas, a través de la combinación de la detección, disuasión, tratamiento, soporte y educación de los reclusos. Los objetivos del plan se definieron como sigue:

- Proveer una aproximación integral para dirigir el tema de las drogas, en conjunto con la comunidad.
- Incorporar la prevención, apoyo, tratamiento y justicia en el tema de las drogas.
- Complementar las mediciones existentes que buscan reducir la entradas de drogas a las cárceles.
- Expandir los servicios y tratamientos utilizados, para reducir la demanda por drogas y el daño que esto implica.
- Reducir el crimen asociado a las drogas.

Las estrategias del plan son las siguientes:

- Aumento de los tests de drogas a los reclusos. Por ejemplo, en la Prisión Hakea, los test aleatorios de orina para prisioneros, que eran aplicados al 5% de la población, se aumentarán al doble, y se realizarán cuatro veces al año. Por su parte, los tests instantáneos de orina serán introducidos en todas las cárceles, dado que éstos producen resultados rápidos, y son una herramienta para construir un perfil de cada recluso.
- Incremento del uso de perros detectores de drogas, los cuales aumentarán de 11 a 15 y serán cuatro veces más adiestrados para detectar drogas.
- Desarrollo del "Programa Farmacoterapéutico Integral", el cual tiene el objetivo de reducir el daño que las drogas han causado a los prisioneros y además disminuir la demanda de los reclusos por drogas. Específicamente la farmacoterapia estará disponible para tratar drogas como: methadona, buprenorfina y naltrexona. La farmacoterapia será utilizada en tres fases: desintoxicación, estabilización y mantención. Adicionalmente, el programa incluye otro programa, denominado CHART (Comprehensive Health Assessment and Resource Throughcare), el cual incorpora la evaluación física y mental de las necesidades de salud y un plan individual para los individuos afectados. Por último, este programa incluye la educación y la orientación de los reclusos con respecto a los efectos que producen las drogas en la salud de las personas.
- Desarrollo de programas terapéuticos intensos para los reclusos más riesgosos.
- Implementación de más unidades aisladas en las cárceles para tratamientos para drogadictos.
- Establecimiento de programas de reinserción de los reclusos en la comunidad, tales como provisión de servicios y necesidades básicas como salud, vivienda, educación, entrenamiento, empleo y orientación para ex reclusos con problemas de drogas.

Adicionalmente, existen en las cárceles de Western Australia ciertos programas que son desarrollados por agencias externas. Por ejemplo, el Programa de Uso de Sustancias y Alcohol desarrollado por NASAS (Noongar Alcohol Substance Abuse Service), el cual está dirigido a los reclusos indígenas.

Así también, el Programa Caraniche en Estado de Victoria, es realizado por la empresa Caraniche Pty Ltd, en el Centro Correccional Metropolitano de Mujeres. Este programa incluye cursos que enseñan sobre los efectos de las drogas en la salud, educación en drogas y grupos de alcohólicos anónimos. Esta cárcel tiene una unidad residencial, separada del resto de la población encarcelada, para 10 reclusas, las cuales participan en tratamientos intensivos en grupo y reciben orientación individual. La orientación se desarrolla en las mañanas, y en las tardes, las reclusas participan en actividades de educación y trabajo. El programa se desarrolla durante 3 o 4 meses, después de los cuales, las internas son reintegradas con el resto de la población reclusa.

En el Estado de New South Wales se han desarrollado programas denominados de diversión para tratar a los reclusos con problemas de drogadicción y enseñarles a desarrollar habilidades de vida. A los reclusos tratados se les realiza un test de orina periódicamente y se deben entregar reportes regulares a la corte. El programa dura 12 meses. Los participantes desarrollan habilidades de trabajo y aprenden a tener una vida alejada de las drogas y a alejarse de las actitudes delictuales. Estos programas han sido implementados y evaluados en Canadá, arrojando resultados optimistas en la reducción de la reincidencia (Cameron, 2001).

En el Estado de South Australia, se desarrollan también test de orina, para detectar, la presencia de drogas ilícitas en las cárceles y determinar así cuales reclusos necesitan ser rehabilitados. Durante el período 2001/02, se realizaron 10.570 tests de orina en las cárceles de este estado, de los cuales un 56% arrojó resultados positivos. Además, los

tratamientos para reducir la dependencia de las drogas se realizan actualmente en todas las cárceles de este estado⁴⁹.

Por su parte, en el Estado de Queensland se han desarrollado un conjunto de programas dirigidos a la población reclusa con problemas de drogas. Éstos son provistos por el Departamento de Servicios Correccionales del Estado y por organismos privados. Por ejemplo, el Programa Educativo para Abusadores de Sustancias, se desarrolla durante 8 semanas y busca entregar a los reclusos un mayor conocimiento sobre el uso del alcohol y de las drogas y sus consecuencias, para que luego éstos reciban programas de tratamientos específicos. También existen programas dirigidos a la población aborigen (la cual representa más del 20% de la población penal del estado), con el objetivo de atender las necesidades culturales de ese grupo de reclusos. Adicionalmente, en algunas cárceles existen Unidades Libres de Drogas, para tratar a prisioneros drogadictos, realizarles test de orina y entregarles orientación psicológica. Por último, existen programas médicos para asistir a los reclusos adictos y también en algunos establecimientos, están disponibles los grupos de autoayuda, como los Alcohólicos y Narcóticos Anónimos.

3.1.4 Programas psicológicos:

Los programas de habilidades cognitivas han sido comúnmente utilizados en las cárceles de Australia (por ejemplo en los establecimientos correspondientes a South Australia). Estos programas se enfocan en dirigir los patrones de pensamiento de los reclusos que los han llevado a delinquir. Enfatizan en aspectos como aprender a tomar decisiones, a resolver problemas y a ponerse en el lugar del otro. El Instituto Australiano de Criminología recomienda que la implementación de estos programas sea intensiva en tiempo⁵⁰, y que sean otorgados de manera integral a los reclusos, para realmente impactar las tasas de delincuencia.

Por su parte, en el estado de Western Australia, existen algunos programas psicológicos, como el de habilidades cognitivas. También se utiliza el programa de Razonamiento y Rehabilitación (R&R) desde el 2001. El objetivo es proveer una base de actitud prosocial en prisión, para que los reclusos mejoren su interacción con el personal y con sus pares. Se realiza en grupos de entre 6 y 12 participantes, durante 38 sesiones de 2 horas y media. Los cursos son entregados por funcionarios entrenados y enseñan a los reclusos actitudes tales como: autocontrol, habilidades para resolver problemas interpersonales, a tomar una perspectiva social, razonamiento crítico y razonamiento basado en valores, y a mejorar sus habilidades comunicacionales, entre otros.

En cuanto a la población específica, también existen programas psicológicos dirigidos a los reclusos violentos, como por ejemplo la asistencia psicológica individual. Así también el Programa para Controlar de Ira y Aprender a Manejarla (Controlling Anger and Learning to Manage It Program, CALM), se realiza en grupos, durante 12 semanas, con una duración total de 48 horas. El objetivo del programa es ayudar a los reclusos a incrementar su autocontrol, reducir su estrés y agresión y mejorar su salud en general. Se realiza a través de terapias de conductas cognitivas y emotivas racionales, buscando que los individuos aprendan habilidades para manejar la ira y otras emociones negativas.

Otro programa psicológico desarrollado en Western Australia es el Aprendizaje de Habilidades para el Control de la Agresión, el cual enseña a los reclusos técnicas de relajación para poder manejar los altos niveles de excitación y controlar su ira. Además se enseña a los participantes a identificar patrones y factores que gatillan su ira, mediante metodologías cognitivas de autocontrol. En general, el componente final del programa es un curso para la prevención de síntomas, para cuando los internos sean liberados y vuelvan a vivir en comunidad.

⁴⁹ Para más información ver la página web: <<http://www.corrections.sa.gov.au>>

⁵⁰ Los estudios Canadienses recomiendan que se realicen por al menos 100 horas, por un mínimo de 3 a 4 meses.

Por último, en el siguiente recuadro se desarrolla un programa que utiliza distintas técnicas en forma integral y que ha sido implementado en el Territorio del Norte, dirigido a la población de aborígenes.

Recuadro N°4: Desarrollo de un programa integral para la población aborigen (Hunter, 2001):

El Departamento de Correccionales del Northern Territory, estableció en 1999 un programa de aprendizaje llamado Ending Offending- Our Message.

Este programa está dirigido a los reclusos aborígenes (los cuales representaban aproximadamente el 60% de la población penal de ese estado) y tiene los siguientes objetivos:

- Reducir la reincidencia a través del aumento de las perspectivas de empleo cuando los reclusos son liberados.
- Reducir las consecuencias negativas de las drogas y el alcohol, a través de la participación en programas terapéuticos.
- Mejorar el proceso de restitución y reparación de la comunidad, involucrando a la comunidad en el proceso de dirigir la delincuencia y a los reclusos.
- Fomentar servicios para el desarrollo de los aborígenes en la sociedad, como la provisión de educación y oportunidades de empleo.

Los desafíos del programa son proveer educación y rehabilitación a los reclusos, ser costo- efectivo, culturalmente apropiados y proveer resultados tangibles, tales como la reducción de la reincidencia y el aumento de las oportunidades de empleo de los reclusos cuando son puestos en libertad.

A los reclusos se les enseñan habilidades que son acreditadas nacionalmente por el sistema VET, en áreas como la tecnología, escritura y lectura, arte y música.

Este programa ha sido desarrollado e implementado utilizando personal existente en el Sistema Correccional de ese territorio.

En el año 2001, el proyecto incluía la participación de 250 reclusos de ambos sexos. Los reclusos que se educan, han aumentado en 23% desde la implementación del programa.

El costo del proyecto durante el primer año (1999/00) fue de alrededor de 46.000 dólares australianos (lo que equivale a alrededor de 25.755 dólares americanos⁵¹).

3.2 Gasto global en programas

No se encontró mucha información con respecto a los gastos asociados a los distintos programas de rehabilitación.

Con respecto a los programas de drogas, se encontró que el gobierno de Western Australia ha destinado 2.135 millones de dólares australianos (alrededor de 1.540 millones de dólares americanos⁵²) anualmente para la implementación del Plan de Drogas Judicial 2003 (Government of Western Australia, 2003). Estos fondos incluyen los siguientes ítems:

- 957.000 dólares australianos para programas farmacoterapéuticos.
- 600.000 dólares australianos para expandir los programas de drogas para los reclusos más riesgosos.
- 478.000 dólares australianos para un sistema de mayor detección de drogas y entrenamiento.
- 100.000 dólares australianos para monitorear y evaluar la efectividad del plan.

Por su parte, los fondos que proveyó el Ministerio de Justicia, durante el período 2001/02, para servicios específicos dirigidos al soporte de los reclusos luego de que éstos son liberados fue de 294.000 dólares australianos, es decir alrededor de 166.000 dólares americanos⁵³.

⁵¹ Tipo de cambio para 31/12/00 de 0.5599 USD/AUD (<http://www.oanda.com/>)

⁵² Tipo de cambio para 31/12/03 de 0.72050 USD/AUD (<http://www.oanda.com/>)

⁵³ Tipo de cambio para 31/12/02 de 0.565 USD/AUD (<http://www.oanda.com/>)

3.3 Uso de sistemas de clasificación para el ingreso a programas

Con respecto a la clasificación de los reclusos, en el año 2000 fue introducido en 9 cárceles del Estado de South Australia el Sistema de Administración de Casos, basándose en el reconocimiento de que los internos deben ser tratados en forma individualizada.

Este sistema de clasificación permite establecer un proceso de servicio individual que es entregado a los reclusos, para planear su administración desde que entran a la cárcel hasta que terminan su condena. La metodología tiene seis elementos:

- Evaluación del recluso, con el objetivo de obtener la información necesaria, para establecer un plan específico para el recluso.
- Conferencia de casos, esto es, una reunión con las personas relevantes para establecer el diseño y la implementación del plan específico.
- Plan de casos, que consiste en el desarrollo de un plan local de acción con el recluso y la comunidad correccional, para identificar las necesidades en la evaluación del recluso y en la conferencia del caso.
- Coordinación y revisión del plan de casos.
- Abogar por los intereses de los reclusos, es decir, inducir al recluso a participar en forma positiva y a tener identificadas sus necesidades.
- Término/ Descarga, es la etapa final en la cual los reclusos que terminan su condena y son liberados para vivir en comunidad.

En adición, en Australia Western existe un modelo para evaluar las necesidades criminológicas de los reclusos violentos, basado en distintas áreas de evaluación psicológica tales como: factores de la personalidad (psicopatías, empatías e impulsividad), cogniciones sobre la delincuencia (racionalismo y justificación implícito en un acto delictual), forma en que las situaciones son percibidas e interpretadas, autocontrol, habilidades interpersonales y para resolver problemas, inhibidores y desinhibidores de conductas criminales, como las presiones familiares o el consumo de drogas, etc.

IV.4 Programas de reinserción

4.1 Algunos programas desarrollados en Australia

En el Estado de Western Australia existe el Programa de Reinserción en la Comunidad para Prisioneros (Community Re-entry Program for Prisoners). Éste tiene el objetivo de proveer a los reclusos el soporte necesario cuando son puestos en libertad.

Algunas iniciativas del programa son:

- Servicio de coordinación de reinserción: tiene el objetivo de otorgar a los internos los servicios apropiados de entrenamiento, empleo, y tratamientos antidrogas.
- Programas de prevención en la comunidad y lucha contra las drogas.
- Asociaciones efectivas: realizadas entre el Departamento de Justicia, otras organizaciones gubernamentales y

organizaciones comunales, con el objetivo de asegurar que los servicios se proveen donde son necesitados y en forma eficiente.

- **Educación y empleo:** se han establecido grupos entre agencias (interagency) llamados LOTS (Linking Offenders to Services), para dirigir a los reclusos a los programas de educación y trabajo acordes a sus necesidades, tanto antes de salir de prisión como cuando son puestos en libertad. Adicionalmente, se ha creado un puesto de Reinserción de Empleo para asistir a los ex reclusos en su búsqueda de trabajo, y la Oficina de Educación Comunal, la cual se encarga de coordinar los procedimientos que deben seguir los reclusos que han participado en programas educacionales en la cárcel, con los institutos técnico y universidades locales.
- **Salud mental:** el Departamento de Salud se encarga de ofrecer soporte a los reclusos luego de que éstos han cumplido su condena.

El Departamento de Justicia de este estado a destinado 5,28 millones de dólares australianos (lo que equivale a alrededor de 3 millones de dólares⁵⁴) para el Programa de Reinserción en la Comunidad para Prisioneros, monto que incluye gastos en el desarrollo, coordinación e implementación de programas para reclusos, así como iniciativas tendientes a mantener los lazos familiares de los reclusos.

Además, este departamento ha establecido un nuevo sistema de evaluación para asegurar el monitoreo de la información de la evidencia y de los estudios desarrollados en prisión y por el servicio de Justicia Comunal.

4.2 Eliminación de antecedentes

El "Criminal Records Act" estipula un período de tiempo durante el cual se puede usar el historial de condenas de una persona que ha cometido infracciones a la ley. Así, después de transcurrido ese período sin que el afectado presente problemas con la justicia - que para adultos corresponde a 10 años desde la fecha de la condena y para menores de edad se reduce a 3 años- queda autorizado por ley a omitir esta información en solicitudes de empleo, crédito, seguros, etc.. Con esto, la mayor parte de las ofensas menores pueden ser tratadas como inexistentes.

La ley australiana también indica algunos casos en que las condenas no son susceptibles de ser eliminadas, tales como: condenas superiores a 6 meses de cárcel, delitos contra compañías y delitos de carácter sexual.

Al igual que en otros países, existen trabajos para los cuales se deben declarar todas las condenas anteriores, debido a la posición de riesgo en la que se desarrollan. Entre ellos se encuentran: jueces, magistrados y otros empleados del poder judicial, policías, gendarmes, profesores y proveedores de cuidados para niños.

El acceso a estos antecedentes penales es controlado por la policía y sólo se entrega a entidades autorizadas, tanto dentro como fuera del aparato estatal. Así, no se realizan chequeos a solicitud, salvo en los casos en que la ley lo exige por tratarse de actividades que se encuentran reguladas como por ejemplo: cargos en el área de salud, cuidado de niños y enfermos, casinos, finanzas y seguridad.

⁵⁴ Tipo de cambio para el 31/12/02 de 0.565 USD/AUD (www.oanda.com)

C. CONCLUSIONES

Hoy en día es comúnmente aceptada la idea de que los programas de rehabilitación pueden disminuir la reincidencia de los reclusos, es decir, que pueden lograr que éstos no cometan un nuevo delito luego de ser puestos en libertad. Lo anterior, no obstante, siempre y cuando los programas estén debidamente diseñados y sean correctamente implementados.

Los tres países analizados confirman esta hipótesis, ya que en cada uno de ellos existe una oferta programática extensa y variada, que incluye programas laborales y educativos, además de programas dirigidos a la población específica con problemas de adicciones o que necesitan atención psicológica. Adicionalmente, al estudiar sus políticas, queda de manifiesto la importancia que le han dado al logro del desarrollo de programas de rehabilitación que sean efectivos en la reducción de la reincidencia.

Luego de realizar esta investigación se concluye que, para poder implementar con éxito los programas de rehabilitación en las cárceles, deben reunirse las siguientes características:

- La existencia de una oferta programática que sea integral, apuntando a todas las posibles falencias y problemas que puedan presentar los reclusos.
- La importancia de que los programas sean otorgados en forma individualizada, es decir, dirigidos a las necesidades específicas de cada interno, y acorde con los intereses y estilos de aprendizaje de cada individuo.
- Para lograr impartir programas especializados, la clave está en lograr una debida clasificación de los internos, la que puede llevarse a cabo de dos maneras diferentes: una basada en criterios objetivos, tales como la historia criminal de los reclusos y su conducta en la cárcel, y otra fundamentada en la evaluación psicológica de los internos (subjetiva).
- Los programas deben ser diseñados según criterios específicos, considerando las evidencia empírica asociada a su eficacia y, ser periódicamente evaluados en cuanto a su desempeño y posibles modificaciones o actualizaciones que deban hacerse.
- Con respecto a la entrega de los programas, debe tenerse en consideración tanto el diseño inicialmente previsto, como el nivel de capacitación del personal, de modo de asegurar una entrega adecuada a los objetivos previstos.
- Por último, se ha señalado que una característica esencial que deben tener los programas de rehabilitación aplicados a la población reclusa, es la continuidad, es decir, considerar que, si bien la rehabilitación comienza en las cárceles, ésta no debe terminar ahí, sino continuar hasta que el individuo logra reinsertarse satisfactoriamente en la sociedad.

• Estudio Nacional

A. INTRODUCCIÓN

Siguiendo la línea de estudio comenzada con el informe comparado internacional –y con el objetivo de hacer ambos estudios comparables- en este capítulo sólo serán abordados en profundidad los programas de rehabilitación laborales, educacionales, de tratamiento de adicciones a las drogas, los tratamientos psicológicos y los programas de reinserción social post reclusión existentes en Chile.

En primer lugar, se presenta una sección con una breve descripción de las instituciones involucradas en la administración y aplicación de políticas de rehabilitación en el sector carcelario chileno. Luego, se detalla la situación penitenciaria, su evolución en el tiempo, las tasas de reincidencia estimadas y los costos asociados al sector en cuestión.

En la tercera sección se describen los programas de rehabilitación intrapenitenciarios, los gastos asociados y el uso de sistemas de clasificación, y en la cuarta se detallan los programas de reinserción post reclusión existentes en el país. Finalmente, la quinta sección trata de las instituciones privadas que participan en la rehabilitación y reinserción de reclusos.

Por último, se establecen las principales conclusiones que pueden extraerse del informe, las que incluyen algunas recomendaciones para la implementación de programas de rehabilitación que pretendan generar impacto en la reducción de la reincidencia y favorecer los procesos de reinserción social en general.

B. DESARROLLO

I. Institucionalidad

I.1 Organizaciones

Gendarmería de Chile es una institución especializada dependiente del Ministerio de Justicia, que tiene por finalidad "...**atender, vigilar y asistir a las personas que por resolución de las autoridades competentes, fueron detenidas, privadas de libertad o con libertad restringida, contribuyendo a su reinserción social**". (Decreto Ley N° 2.859, "Ley Orgánica de Gendarmería" (1979)).

Los programas de asistencia y los tratamientos dirigidos a los internos en reclusión se encuentran a cargo del Departamento de Readaptación de Gendarmería. Este es un organismo técnico y multidisciplinario que asesora a la Subdirección Técnica Nacional en materia de asistencia y reinserción social de las personas privadas de libertad.

Adicionalmente, existe el Patronato Nacional de Reos (PANAR), organismo que también depende de Gendarmería y se focaliza principalmente en aquellas personas que se encuentran en el proceso de eliminación de antecedentes, que son beneficiarios de Libertad Condicional, de Indultos Conmutativos o que están postulando a Beneficios Intrapenitenciarios.

Por último, se encuentran las diferentes organizaciones no gubernamentales (ONG's) que participan en la labor de rehabilitación de las personas reclusas y de reinserción social de los egresados de recintos penales. Una parte importante de los cupos de atención de programas post reclusión son proporcionados a través de estas instituciones. En relación con los programas intrapenitenciarios, también desarrollan un papel importante. En la sección V se abordará en profundidad este tema, y se hará una descripción detallada de las instituciones privadas involucradas y del trabajo que desarrollan en la actualidad.

I.2 La participación de privados a través del tiempo

La participación de entidades privadas en el ámbito de la construcción y administración de recintos penitenciarios es un tema muy reciente en Chile. De hecho, recién en el año 2002 el Gobierno impulsó su incorporación a través del proyecto de concesiones de infraestructura penitenciaria.

La idea de realizar un proyecto de concesión de las cárceles surgió como una de las alternativas de solución para el problema del déficit de infraestructura carcelaria, con lo que en el año 2002 la sobrepoblación -definida como el porcentaje de exceso sobre la capacidad para la que fue diseñada la infraestructura- bordeaba el 50%⁵⁵ (para datos más detallados sobre indicadores de hacinamiento véase el **Anexo N°2**). Mediante este proyecto de inversiones -que involucra alrededor de 280 millones de dólares- se construirán 10 nuevos establecimientos de reclusión que deberán estar finalizados en el año 2006, lo que aumentará la capacidad del sistema en unas 16.000 plazas.

Considerando que de acuerdo a la normativa vigente, el Estado es el único facultado para restringir los derechos de las personas a través de los organismos competentes, los Ministerios de Justicia y Obras Públicas concordaron un modelo de concesiones que mantiene como funciones de Gendarmería las de administrar y vigilar los establecimientos penitenciarios, y entrega a los privados las funciones de diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y prestación de los denominados servicios penitenciarios (alimentación, lavandería, salud, aseo, consumos básicos, reinserción social y otros), funciones que hasta ahora, formaban parte del rol de Gendarmería.

El Ministerio de Obras Públicas es quien conduce el proceso de licitación, y el Ministerio de Justicia efectúa los pagos periódicos al concesionario por concepto de construcción, mantención y servicios (el grueso de los pagos al concesionario proviene del subsidio estatal que estipula el contrato de concesión). Finalmente, dentro de un plazo 20 años- tiempo que dura la concesión- el Estado deberá adquirir el dominio de las obras.

Las 10 nuevas cárceles comenzaron a ser concesionadas en el año 2003⁵⁶ y se construirán en etapas hasta el año 2005. Las etapas han sido agrupadas de la siguiente manera:

- Etapa 1: construcción de tres unidades penales en las regiones de Iquique, La Serena y Rancagua (que deberán estar finalizadas a fines del año 2004).
- Etapa 2: construcción de dos establecimientos en las regiones de Concepción y Antofagasta.
- Etapa 3: construcción de tres unidades penales en las regiones Metropolitana, Puerto Montt y Valdivia.
- Etapa 4: construcción de dos establecimientos adicionales, uno en la V región y otro en la región Metropolitana.

Las nuevas cárceles concesionadas contarán con estándares más modernos que permitirán un tratamiento más humano de los reclusos, con lo que se podrán abrir nuevas posibilidades para el desarrollo de programas de rehabilitación y reinserción más efectivos.

El concesionario tendrá la obligación de diseñar, ejecutar y monitorear programas de rehabilitación y reinserción de reclusos, orientados a dar cumplimiento a las políticas de Gendarmería. Las áreas de atención que deberá incluir se encuentran enumeradas en el siguiente recuadro.

⁵⁵ Cáceres, V.; Peirano, J. "El Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria". En Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, UNICRIM, Número 4, 2002.

⁵⁶ Las dos primeras etapas fueron adjudicadas al consorcio internacional BAS (formado por la empresa constructora chilena Besalco, al italiana Torno Internazionale y Sodexho Chile), y la tercera etapa, se adjudicó a la empresa Francesa VINCI.

Recuadro N°5: Áreas y programas de rehabilitación y reinserción social de reclusos contemplados por los concesionarios privados.

Las áreas de atención son:

1. Educación
2. Trabajo y Capacitación Laboral
3. Apoyo Psicosocial
4. Actividades Recreativas, Culturales y Deportivas

De estas áreas se derivan los siguientes subprogramas específicos, cada uno de los cuales presenta una descripción precisa de los objetivos que se persiguen y están asociados a un conjunto de indicadores cuantitativos:

1. Educación
2. Trabajo y Capacitación Laboral
3. Atención a Lactantes Hijos de Internas
4. Atención Psicológica para Internos
5. Atención a Internos Adictos al Consumo de Alcohol y Drogas
6. Deporte, Recreación, Arte y Cultura

Fuente: Cáceres, V.; Peirano, J. "El Programa de Concesiones de Infraestructura Penitenciaria". En Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, UNICRIM, Número 4, 2002.

II. Estadísticas

II.1 Población penal y situación penitenciaria

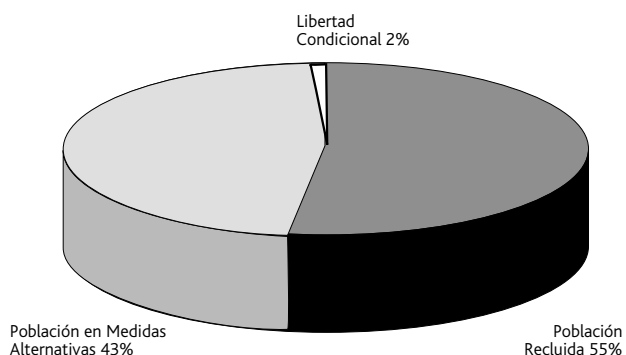
La población penal en Chile está compuesta por:

- i) personas que se encuentran reclusas, que incluyen a los detenidos, procesados y condenados tanto en el sistema cerrado como en el semiabierto. El sistema cerrado está compuesto por los establecimientos penales, y el sistema semiabierto por los Centros de Educación y Trabajo, los que pueden ser de carácter rural (colonias agrícolas) o urbano (talleres industriales).
- ii) personas que cumplen penas alternativas a la reclusión, categoría que fue creada en 1983 mediante la promulgación de la ley 18.216 y que incluye tres modalidades: la remisión condicional de la pena, la libertad vigilada y reclusión nocturna. Ver el definición de cada una y distribución en el **Anexo N°3**.
- iii) personas que estando condenadas, gozan de algún beneficio de reinserción intrapenitenciario que son: la salida controlada al medio libre, la libertad condicional y el arresto nocturno.

Las cifras disponibles indican que en el año 2003 había un total de 36.331⁵⁷ personas reclusas en recintos penitenciarios del país, en tanto que las personas controladas bajo el sistema de medidas alternativas a la reclusión alcanzaban las 28.587 para el mismo período. Adicionalmente a estos grupos están las personas que se encuentran bajo libertad condicional, las cuales ese año fueron 1.603. Esta situación se ve reflejada en el siguiente gráfico.

⁵⁷ Esta cifra está compuesta por la suma de: los atendidos en el sistema cerrado –incluyendo tanto a detenidos como procesados y condenados-, los condenados en el sistema semiabierto y aquellas personas que gozan de beneficios intrapenitenciarios de salida diaria y arresto nocturno.

Gráfico N°4: Población penal en Chile en el año 2003.



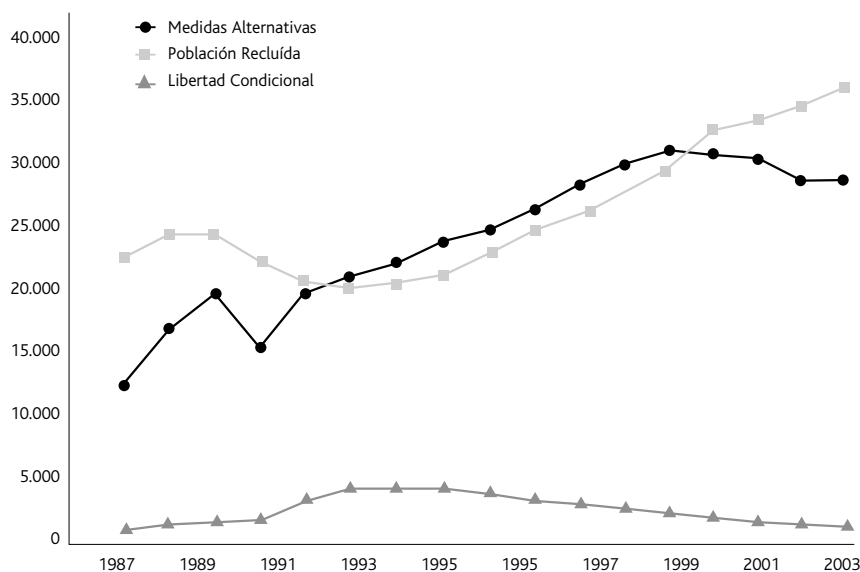
Fuente: Gendarmería de Chile

En cuanto a la evolución de estos tres grupos de la población penal durante el período 1987-2003 se puede indicar que con la vigencia de la ley 18.216 sobre Medidas Alternativas a la Reclusión, la población recluida comenzó a descender, llegando en 1992 a ser menor a la que cumplía su condena en libertad. Sin embargo, a partir de 1995 ésta empezó a crecer nuevamente, aumentando en más de 11 mil personas entre 1995 y 2000. En este último año, y por primera vez desde la promulgación de la ley 18.216, la cantidad de personas recluidas sobrepasó a la que cumplía su condena en libertad.

Según datos de Gendarmería, en el año 1987 las personas cumpliendo medidas alternativas equivalían sólo al 36% del total de condenados. Su mayor participación relativa se produjo en 1997, cuando llegaron a representar el 54% del total de personas cumpliendo condena. A partir de 1998, éstas han disminuido representando, en el año 2003, sólo el 44% de la población penal.

Por su parte, el beneficio intrapenitenciario de Libertad Condicional, aumentó entre el período 1987-1993 llegando a ser más que el triple, pero a partir del año 1994 comenzó a descender, hasta tener hoy en día niveles similares a los que se tenían en el año 1988, es decir, sólo el 2% de la población total atendida en el sistema actualmente.

Gráfico N°5: Evolución de la Población Recluida, de las Medidas Alternativas y de la Libertad Condicional.



	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Medidas Alternativas	12.685	17.324	20.382	16.118	19.599	21.436	22.683	23.790	24.908	26.893	29.172	30.369	31.813	31.699	30.813	28.739	28.587
Indice	100	137	161	127	155	169	179	188	196	212	230	239	251	250	243	227	225
Población Recluida*	22.813	24.354	24.497	22.593	20.872	20.258	20.490	20.962	22.027	23.567	25.137	26.871	30.051	33.050	33.620	34.901	36.331
Indice	100	107	107	99	91	89	90	92	97	103	110	118	132	145	147	153	159
Libertad Condicional	1.324	1.563	2.006	2.201	3.327	4.214	4.271	4.179	3.803	3.026	2.700	2.516	2.164	1.836	1.646	1.746	1.603
Indice	100	118	152	166	251	318	323	316	287	229	204	190	163	139	124	132	121
Total	37.022	43.484	47.153	41.138	44.044	46.166	47.713	49.210	51.031	53.801	57.349	60.113	64.411	66.980	66.469	65.766	66.906
Indice	100	117	127	111	119	125	129	133	138	145	155	162	174	181	180	178	181

* Incluye la población recluida en el sistema cerrado y semiabierto, y la población con beneficios intrapenitenciarios de salida diaria y arresto nocturno.

Para efectos de este estudio, el grupo de interés específico corresponde a la población recluida, puesto que aquí se concentran la mayor parte de los programas de rehabilitación y reinserción que se analizan en esta investigación. Así, el universo bajo análisis corresponde a las 36.331 personas recluidas durante el año 2003.

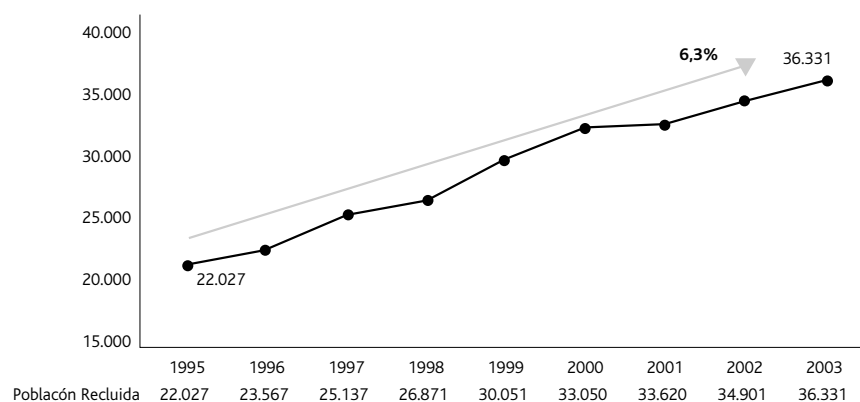
Esta población es atendida en los 97 recintos penitenciarios existentes en el sistema de cerrado los que, con el programa de concesiones, se incrementaran en 10 nuevos establecimientos penales, los cuales están siendo cons-truidos por empresas privadas tal como fue descrito en la sección anterior.

En lo que se refiere a la evolución de la población recluida a través del tiempo, se puede señalar que durante la década de los 80 y hasta 1990 la tasa anual promedio de crecimiento de ésta fue de un 3,7%. Esta situación se lograba mantener debido al uso de sucesivos indultos legales⁵⁸, y al otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios, libertad provisional y condicional con menores exigencias a las que existen actualmente.

⁵⁸ Durante la década de los 80 se dictaron 8 leyes de indultos generales que beneficiaron a condenados. El último indulto general (1991) provocó una disminución de un 10,3% en la población recluida del país.

Sin embargo, a partir de la década de los 90, la tasa promedio anual de crecimiento aumentó, alcanzando a ser un 6,3% durante el período comprendido entre los años 1995 y 2003, tal como se puede apreciar en el gráfico que se encuentra a continuación. El alza en las tasas se debe, principalmente, a un crecimiento de 123% en el número de personas que cumplen condenas en centros de reclusión, lo que significa que cada año alrededor de 1.250 personas condenadas ingresan a los recintos penitenciarios del país⁵⁹.

Gráfico N°6: Crecimiento de personas reclusas, período 1995-2003.



De acuerdo a estos datos, la tasa de reclusos cada 100.000 habitantes a fines del año 2003 fue de 238⁶⁰ la que, según estándares internacionales de las Naciones Unidas⁶¹ puede considerarse en un nivel medio-alto.

La población reclusa en el sistema cerrado puede ser agrupada en tres categorías de acuerdo a la condición penal de las personas: detenidos, procesados y condenados. A su vez, los condenados reclusos incluyen a las personas que se encuentran cumpliendo penas en el sistema cerrado y semiabierto y aquellas que están con beneficios de intrapenitenciarios de salida diaria y de arresto nocturno. A diciembre de 2003, el 56% de la población reclusa correspondía a condenados (de los cuales un 92% estaba en el sistema cerrado, un 2% en el semiabierto, un 5% estaban con salida diaria y un 1% con arresto nocturno), el 39% a procesados en espera de sentencia o bajo prisión preventiva y el 5% restante a detenidos, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

⁵⁹ El alza en el número de personas privadas de libertad puede ser atribuida, principalmente, al incremento de la delincuencia, en un contexto en que no se han aplicado indultos. Cabe señalar, por ejemplo, que en 1992 fueron denunciados a Carabineros unos 74.000 robos (con fuerza y con violencia), mientras que el número de denuncias por este delito en el año 2003 fue de 182.741. Si se considera que el 45,4% de los robos son denunciados (Índice Paz Ciudadana – Adimark) se puede inferir que durante el 2003 se cometieron más de 400.000 robos. Si a esta cifra se le agregaran otros delitos, se concluye que el país ha enfrentado un importante aumento de hechos delictivos en la última década.

⁶⁰ En el Censo 2002 la población total nacional fue de 15.116.435 y, considerando una tasa de crecimiento de la población de 1,16% anual, la población total proyectada para el año 2003 es de 15.291.814 y en ese año había en promedio 36.331 reclusos.

⁶¹ "Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 1998-2000".

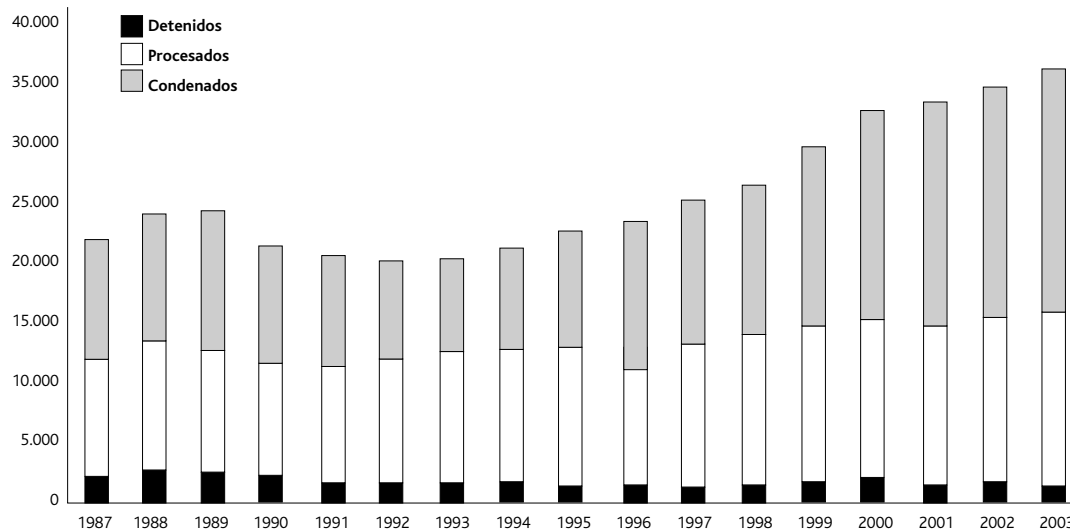
Tabla N°22: Personas reclusas, en el nivel nacional (promedios año 2003)

Población	Hombres		Total	Mujeres		Total	Pob.	Total %
	Adultos	Menores		Adultos	Menores			
Detenidos	1.521	108	1.629	162	8	170	1.799	5%
Procesados	12.999	277	13.276	889	13	902	14.178	39%
Condenados	19.125	30	19.155	1.197	2	1.199	20.354	56%
Total	33.645	415	34.060	2.248	23	2.271	36.331	100%

Fuente: Compendio Estadístico de la Población Atendida por Gendarmería de Chile, 2003

Al analizar la evolución de estos tres grupos de la población carcelaria a través del tiempo, se pueden observar ciertos cambios, ya que cada uno de ellos crece a tasas diferentes. Como se puede ver en el siguiente gráfico, entre 1987 y 2003, los detenidos presentaron una disminución de 21%, los procesados, por su parte, mostraron un aumento de 32% y los condenados –que como se dijo anteriormente explican la mayor parte del incremento total– aumentaron en un 107%. Así, la participación de detenidos y procesados disminuyó para dar paso a un aumento de 13 puntos porcentuales en la proporción de personas que se encuentran en calidad de condenados.

Gráfico N°7: Evolución de la población reclusa, 1987-2003, promedios anuales.



	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Detenidos	2.283	2.330	2.423	2.356	2.265	2.121	2.245	2.224	2.022	1.920	1.798	1.887	2.270	2.391	2.115	2.094	1.799
Indice	100	102	106	103	99	93	98	97	89	84	79	83	99	105	93	92	79
Procesados	10.715	11.204	10.751	9.438	9.435	10.283	10.425	10.414	10.886	10.699	11.029	11.762	12.787	13.642	12.891	13.373	14.178
Indice	100	105	100	88	88	96	97	97	102	100	103	110	119	127	120	125	132
Condenados	9.815	10.820	11.323	10.799	9.172	7.854	7.820	8.324	9.119	10.948	12.310	13.222	14.994	17.017	18.614	19.434	20.354
Indice	100	110	115	110	93	80	80	85	93	112	125	135	153	173	190	198	207
Total	22.813	24.354	24.497	22.593	20.872	20.258	20.490	20.962	22.027	23.567	25.137	26.871	30.051	33.050	33.620	34.901	36.331
Indice	100	107	107	99	91	89	90	92	97	103	110	118	132	145	147	153	159

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Gendarmería de Chile

Finalmente, es importante señalar algunas características relevantes de la población reclusa en el año 2003, las cuales se indican a continuación:

- Un 6,2% de las 36.331 personas reclusas correspondía a población femenina.
- Alrededor del 54% de los delitos cometidos por los internos fueron por algún tipo de robo o hurto.⁶²
- Un 8.4% de los delitos cometidos por reclusos fue por el tráfico ilícito de estupefacientes o de drogas.

En cuanto al nivel de compromiso delictual de la población reclusa en el país, el 74,4% ha sido clasificada –según una “ficha de clasificación” que será explicada la sección III.3. De este grupo un 50,2% presenta un “alto” nivel de compromiso delictual y un 24,2% presenta un compromiso “medio alto”.

II.2 Tasas de reincidencia

En Chile no existe una medición formal y periódica de la tasa de reincidencia. Esta es una de las razones por las cuales se hace tan difícil evaluar el impacto de los programas de rehabilitación y reinserción de reclusos.

Los antecedentes disponibles en esta materia corresponden a estimaciones aisladas y cálculos realizados en estudios concretos por algunos organismos, los cuales a partir de muestras de ciertos grupos de la población penal estiman la tasa de reincidencia delictual.

En adición a la escasez de datos, está el problema de las diferentes interpretaciones que se hacen del concepto de reincidencia y los distintos períodos de tiempo considerados en el análisis. Esto dificulta la posibilidad de establecer comparaciones y de hacer un análisis de la evolución de este indicador a través del tiempo.

Con todo, existen algunas cifras disponibles, las cuales permiten formarse una idea de la situación que se vive en el país con respecto a este tema, las cuales se indican a continuación:

- Según un estudio realizado por Gendarmería de Chile el año 2000⁶³, de una muestra de 380 personas condenadas que salieron en libertad el año 1993, el 47,37% presentó una tasa de reincidencia legal, es decir una nueva condena posterior a la causa de referencia. En cuanto a las personas que se encontraban cumpliendo penas alternativas a la reclusión, se observó que las tasas de reincidencia fueron de 16,07% para adultos bajo libertad vigilada, 20,26% para personas con reclusión nocturna, y 6,42% para la remisión condicional de la pena, todos porcentajes considerablemente menores a los observados en la población reclusa.
- Según una encuesta realizada por Fundación Paz Ciudadana y Adimark el año 97, en los centros penitenciarios Colina I y II, un 75,3% de los 538 condenados encuestados, informó que había estado previamente en la cárcel alguna vez.
- Según el Instituto Libertad y Desarrollo, para el año 2001, la tasa de reincidencia era mayor al 50%. De acuerdo a estimaciones institucionales de Gendarmería, esta cifra podría incluso llegar al 60% en áreas urbanas altamente pobladas como Santiago.

⁶² Siendo los más significativos el robo con intimidación (13.2%), robo con fuerzas en las cosas (9.7%), robo sin clasificación (8,0%) y el robo con violencia (6.3%).

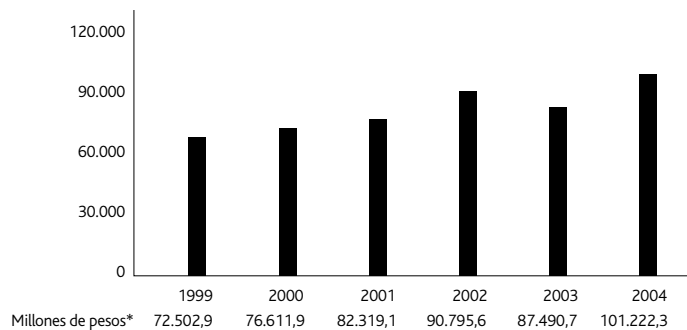
⁶³ Tasas de reincidencia de condenados egresados del sistema penitenciario en 1993. Unicrim, marzo de 2000.

II.3 Presupuestos y costos asociados

Otro de los datos interesantes de analizar en esta etapa introductoria, tiene relación con el presupuesto institucional y el costo de atención por recluso.

De acuerdo a información contenida en la Ley de Presupuestos del Sector Público, el presupuesto total de Gendarmería ha mostrado una tendencia al aumento durante los últimos años. De hecho, entre 1999 y 2004 tuvo un crecimiento promedio anual de 7,1%. En el siguiente gráfico se presentan estos antecedentes.

Gráfico N°8: Presupuesto Nacional para el período 1999-2004.



*Expresado en pesos de abril de 2004.

Fuente: Ley de Presupuestos del Sector Público

Una situación similar se ha observado con respecto a la dotación de personal de Gendarmería, la cual también ha mostrado una tendencia al aumento. El número de personas a contratar en la institución es controlado por ley, debido a que es uno de los principales componentes del gasto institucional. En enero de 2003 se aprobó la Ley 19.851 que modifica las plantas del personal de Gendarmería, la cual establece un aumento de un 72% de la dotación de vigilantes penitenciarios, es decir, un incremento de más de 3.800 funcionarios para esta labor. Adicionalmente, se incrementa la dotación de personal técnico y profesional, con lo que en un plazo de tres años – el año 2003 comenzó la formación de los primeros funcionarios nuevos en la Escuela de Gendarmería- el aumento total a nivel institucional será de 4.943 plazas. La siguiente tabla presenta el detalle de esta información.

Tabla N°23: Ley de modificación de plantas de Gendarmería

Plantas	Antes	Después	Aumento de plazas
Vigilantes	5.361	9.199	3.838
Oficiales	413	712	299
Profesionales	114	422	308
Técnicos	55	239	184
Administrativos	39	353	314
Otros	241	241	0
Total	6.223	11.166	4.943

Fuente: Ministerio de Justicia

Se espera que este significativo aumento en la dotación de personal traiga consigo un mejoramiento de las condiciones laborales para los gendarmes, y en las condiciones de seguridad de los recintos penitenciarios, pero aún así, el país se encuentra lejos de los estándares internacionales en la materia. De acuerdo al “Global Report on Crime and Justice” publicado en 1999 por las Naciones Unidas, el estándar para los países en desarrollo era de 2,6 reos por gendarme. Hoy en día esta tasa en Chile corresponde a 6,5 reos por gendarme, y al hacerse efectivo el aumento de dotación que propone la ley se alcanzaría un estándar de 3,8 reos por gendarme.

Los datos disponibles en Chile con respecto al costo que cada recluso significa para el sistema provienen de Gendarmería, y señalan que el costo de mantención por interno en junio del año 2003 alcanzó los \$6.832 pesos diarios (alrededor de US\$10). Considerando el número de personas reclusas a esa fecha, se estimó un presupuesto diario de \$240.618.962 millones de pesos por concepto de mantención de internos en el nivel nacional, y un presupuesto anual de \$87.825.921.014 millones de pesos⁶⁴. Esta información se resume en la siguiente tabla.

Tabla N°24: Costos asociados al sistema intramuros a junio de 2003.

	Pesos Chilenos	Dólares⁶⁵
Costo Diario por interno en el Sistema Intramuros	\$6.832	USD 10
Costo anual por interno	\$2.493.850	USD 3.547
Presupuesto Diario del Sistema Intramuros	\$240.618.962	USD 342.274

Fuente: Gendarmería de Chile.

Al comparar este gasto con el de otros países, se puede indicar que Chile presenta un gasto relativamente bajo. Por ejemplo, las prisiones federales de Estados Unidos reportan un costo por recluso diario promedio de US\$65, las cárceles de Inglaterra gastan US\$165, y las de Australia US\$84 (ver capítulo de estudio comparado).

III. Programas de rehabilitación intrapenitenciarios

Los programas de rehabilitación y reinserción de reclusos pueden ser clasificados en dos grandes grupos, los que se proporcionan en el medio libre, y los que se realizan al interior de las cárceles. En el primer grupo se encuentran los programas ofrecidos a la población que cumple medidas alternativas a la reclusión, los cuales son entregados a través de los Centro de Reinserción Social que dependen del Departamento de Tratamiento en el Medio Libre. Según datos de Gendarmería, hacia fines del 2001 existían 30 centros de estas características a lo largo del país, en los que recibían atención las más de 22.413 personas que se encontraban bajo alguna de estas medidas restrictivas de la libertad.

El segundo grupo de programas –que es el que interesa analizar en mayor profundidad para efectos del presente estudio– corresponde a los proporcionados al interior de los recintos penitenciarios. El Departamento de Readaptación Social es el organismo encargado de la planificación y desarrollo de este tipo de programas, los cuales se organizan en cuatro ámbitos de intervención: educacional, laboral, psicosocial y deportivo recreativo-cultural.

⁶⁴ Lo anterior adquiere especial relevancia cuando este monto se compara con el monto gastado en el sistema abierto de cumplimiento de penas, el que genera gastos por un total de \$2.640.058.985 millones de pesos al año, es decir, el presupuesto intramuros corresponde a 33 veces el del sistema abierto.

⁶⁵ Considerando el tipo de cambio de 703 \$/USD al 30 de Junio de 2003 (página web: <www.oanda.com>).

La población objetivo de estos programas de tratamiento intrapenitenciario son los condenados, y se tratan de focalizar los esfuerzos en las personas que están más prontas a recuperar la libertad o a postular a beneficios de salida al medio libre (salida dominical, de fin de semana y diaria). En cuanto a los detenidos y procesados, es más difícil desarrollar programas de rehabilitación estables, ya que son grupos de personas que tienen una mayor movilidad en el sistema porque se encuentran involucradas en una causa pendiente respecto de la cual no existe fallo o sentencia. Aún así, se hacen esfuerzos por trabajar con estos grupos, proporcionándoles asistencia y actividades para el tiempo libre, en la medida que las capacidades lo permiten.

III.1 Algunos programas desarrollados en las cárceles

A continuación se describen en detalle los programas que actualmente se desarrollan en recintos penales administrados por Gendarmería de Chile, agrupados en cuatro modalidades al igual que en la sección internacional. Estas son: laboral, educacional, de tratamiento de alcohol y drogas y de apoyo psicológico.

1.1 Programas laborales

Los programas desarrollados en las áreas de capacitación laboral y creación de espacios de trabajo al interior de los recintos penales constituyen una de las principales líneas de acción de Gendarmería en materia de rehabilitación. De hecho, este es el programa cuya aplicación se encuentra más extendida. A diciembre del año 2003 la cobertura del programa alcanzó las 13.759 personas, la mayoría de las cuales se desempeñaba realizando trabajos artesanales autogestionados (49,9%), modalidad de trabajo que será detallada más adelante.

Como se vio en el capítulo de investigación comparada, entre los beneficios que se estima que la actividad laboral trae para la población penal se encuentran la capacitación recibida, la posibilidad de dar un uso al tiempo libre, la generación de una fuente de ingresos, el desarrollo de hábitos laborales y de habilidades sociales para la reinserción laboral y social en general una vez cumplida la condena.

Así, se puede indicar que más allá del beneficio que la capacitación en un oficio determinado puede traer para la persona que participa del programa, existe una serie de ventajas en los ámbitos de desarrollo personal, de formación valórica, y mejoramiento de las condiciones de reclusión que pueden llegar a ser tanto o más importantes. A juicio de las personas involucradas en la implementación de estas iniciativas, particular importancia debería tener la transmisión de habilidades sociales que la actividad laboral puede otorgar a las personas privadas de libertad.

Con estos objetivos en mente es que actualmente se proporcionan en el país diversas oportunidades laborales a los internos –principalmente a los condenados– las cuales han sido organizadas en cinco modalidades de trabajo que son detalladas a continuación.

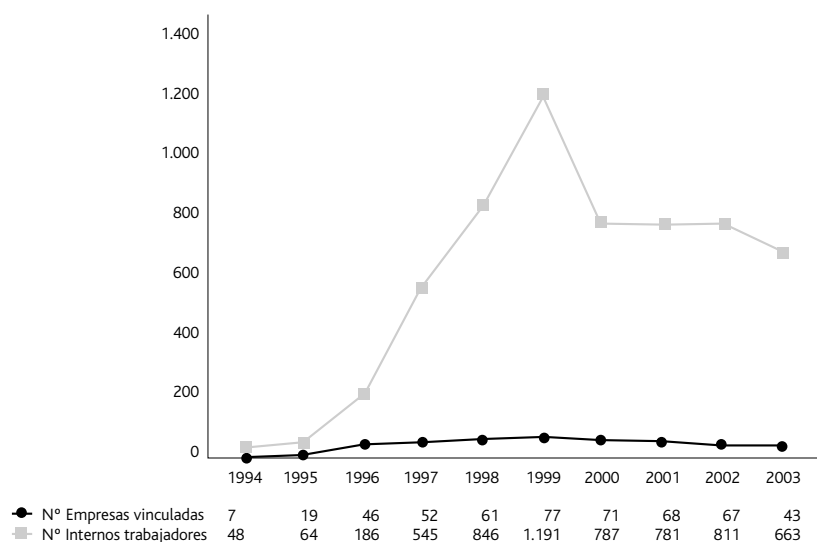
Modalidades

1. Trabajos vinculados con empresas privadas:

La incorporación de empresarios privados en el ámbito de los programas laborales para población reclusa es considerada importante por Gendarmería y el Ministerio de Justicia. Se estima beneficioso que los internos puedan trabajar en condiciones similares a las del medio libre. Además, se valora la posibilidad de generar contactos para la colocación laboral una vez recuperada la libertad.

Aún así, la actividad laboral vinculada a empresarios privados –medida como el número de empresas instaladas y el número de puestos de trabajo generados– es relativamente baja en comparación con las otras modalidades de empleo, y ha venido disminuyendo en el último tiempo. El siguiente gráfico presenta estos datos. Aquí se puede observar que a diciembre de 2003, sólo 663 internos (4,8% de la población penal trabajadora) estaban vinculados a empresas privadas.

Gráfico N°9: Evolución del trabajo vinculado a empresarios privados



Fuente: Gendarmería de Chile.

De acuerdo a Gendarmería, la fuerte disminución del número de internos vinculados a empresas privadas se explicaría por las dificultades económicas enfrentadas por el país durante este tiempo, los que habrían disminuido el volumen de trabajo de las empresas instaladas y habrían echo quebrar a algunas de ellas. Desde la perspectiva de algunos de los empresarios que pasaron por esta situación, parte de la explicación estaría en las serias dificultades que deben enfrentar las empresas privadas que desean trabajar al interior de las cárceles, entre ellas: problemas de resistencia interna por parte de empleados que no están de acuerdo con la contratación de reclusos y ex reclusos; problemas con respecto a la seguridad del penal por la posibilidad de fugas debido a la disminución en las condiciones

de seguridad; problemas de crisis de ventas durante las cuales se debe bajar el ritmo de producción y despedir personas, lo que genera grandes problemas al seleccionar a quienes se despide; entre otras.

La vinculación entre los empresarios privados y el programa laboral puede darse bajo tres modalidades: empresas instaladas al interior de los recintos penales, empresas a trato directo con los internos y empresas con contratación de servicios a Gendarmería vía los Centros de Educación y Trabajo (CET). A continuación se explica en qué consiste cada una de ellas.

a) Empresas instaladas al interior de los recintos penales:

Esta modalidad de trabajo consiste en que una empresa se instala físicamente al interior de una unidad penal con sus propias maquinarias, equipos y herramientas, en un galpón o dependencia entregado el establecimiento penitenciario en forma gratuita. Son de costo de la empresa el consumo de servicios básicos (agua, electricidad, otros).

El empleador se relaciona directamente con el interno a través de un contrato legal de trabajo, con lo que cada empleado debe estar acogido a todos los beneficios y obligaciones establecidos por la legislación laboral vigente⁶⁶. Por eso, el monto de la remuneración a cancelar a los internos debe ser igual o superior al ingreso mínimo legal, pudiendo ser menor sólo en caso de contratos a trato por producción, horas o jornadas parciales. Adicionalmente, el empresario debe efectuar regularmente las cotizaciones previsionales de salud, accidentes, cesantía y otras que la ley disponga.

Es de responsabilidad del empleador efectuar los descuentos de ahorro y los destinados a obligaciones civiles establecidos para la población penal trabajadora en el Reglamento Penitenciario y en el Decreto Ex. N° 1.595.

El papel que desempeña Gendarmería dentro de este esquema de trabajo se relaciona principalmente con el resguardo del cumplimiento de los acuerdos de ambas partes. El empresario privado pasa a ser colaborador de la administración penitenciaria, para lo cual debe establecer un convenio escrito con Gendarmería, en el que se establecen los derechos y obligaciones asumidos por ambas partes.

Por otro lado, es de responsabilidad de Gendarmería la selección de las empresas participantes⁶⁷, para la cual se utilizan ciertos criterios, los que se encuentran mencionados en el siguiente recuadro.

Recuadro N°6: Criterios de selección de empresas para el programa laboral

Son favorecidas para instalarse aquellas empresas que además de las exigencias básicas presentan las siguientes características:

- Ofrecen el uso intensivo y estable de mano de obra.
- Deseen contratar un mayor número de internos.
- Estén dispuestas a contratar a los internos una vez que éstos obtengan su libertad o algún beneficio penitenciario.
- Desarrollen trabajos que puedan realizarse dentro del penal en condiciones similares a las del medio libre.
- Realicen trabajos estables que formen a los internos no sólo en un oficio sino también en hábitos laborales.
- Presenten estabilidad y permanencia en el tiempo de la actividad laboral a desarrollar.
- Posean trayectoria, estabilidad y solidez como empresa.
- Tengan respaldo y relación con plantas de producción externas preexistentes.
- Trabajen en rubros con mayor demanda en el mercado laboral local y/o regional.
- No perjudiquen a sus trabajadores del medio libre.
- Mantengan continuidad en su proceso productivo.

Fuente: página web de Gendarmería de Chile (www.gendarmeria.cl).

⁶⁶ Se exceptúa el derecho a huelga.

⁶⁷ En algunos casos la legislación estipula que la incorporación de empresas privadas debe hacerse mediante licitación pública.

A diciembre de 2003 existían 124 puestos de trabajos generados a través de empresas instaladas al interior de recintos penales, 98 de los cuales eran ocupados por varones.

b) Empresas a trato directo con internos:

Las empresas o particulares que trabajan con Gendarmería bajo esta modalidad, encargan directamente a los internos la realización de trabajos específicos. La relación que se establece entre ambas partes es más informal que la modalidad anterior, ya que no hay de por medio un contrato de trabajo.

La mayoría de las actividades productivas que se desarrollan bajo esta modalidad corresponden a manufacturas y terminaciones de productos, tareas que son organizadas mediante acuerdos verbales o bien, mediante órdenes de trabajo escritas, en las cuales el empresario normalmente se compromete a aportar los materiales e insumos necesarios para la actividad (herramientas, materias primas, productos semielaborados o a granel, etc.).

El pago que reciben mensualmente los internos que trabajan a trato, no corresponde a un sueldo fijo, sino que es proporcional al trabajo que realizan. Para ello, se acuerdan precios unitarios por cada pieza terminada y se lleva registro del volumen de producción de cada persona.

A diciembre de 2003, 175 personas estaban trabajando de acuerdo a esta modalidad, de las cuales cerca del 80% correspondía a varones. La selección de los internos que tienen acceso a esta fuente laboral es hecha por Gendarmería, quien además está a cargo de resguardar el cumplimiento del trato por ambas partes, controlando los pagos y respectivos descuentos.

c) Empresas con contratación de servicios a Gendarmería vía Centros de Educación y Trabajo (CET):

Al igual que en la modalidad anterior, ésta consiste en una solicitud de trabajo o servicio a los internos, pero en este caso el trato no se hace entre empresario y trabajador, sino que es a través de Gendarmería. El sistema opera a través de un convenio entre la empresa y el CET –que se define como un taller laboral institucional- de la unidad respectiva, y este organismo es el que entrega un incentivo económico al interno en función del volumen de trabajo y de los valores cancelados por el empresario.

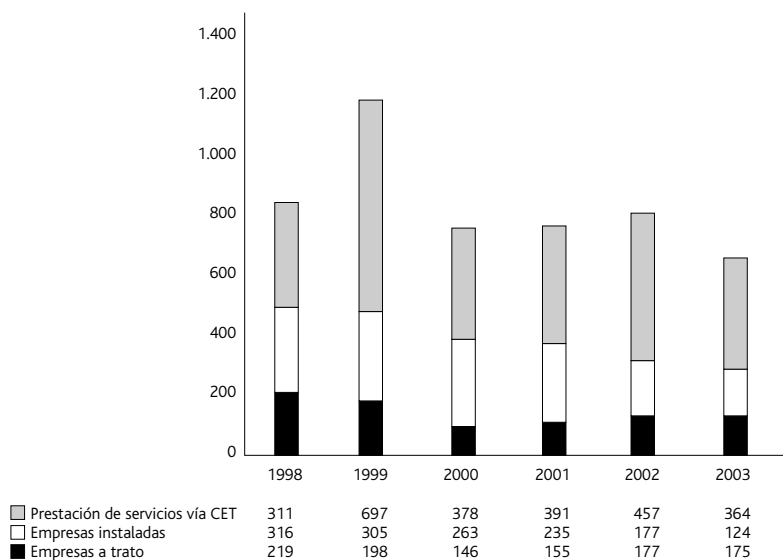
Entre las actividades que se realizan mediante esta modalidad de trabajo se encuentran: la fabricación completa de productos, ensamblado, reparaciones, limpieza y envasado, terminación de confecciones, entre otros servicios.

A diciembre de 2003, 364 internos trabajaban proporcionando servicios a privados a través del CET. Más del 60% eran mujeres, ya que la unidad que presenta un mayor desarrollo en esta área es el CPF de Santiago. La selección de los trabajadores y la asignación de cada uno de ellos a los distintos puestos de trabajo es hecha por Gendarmería sobre la base de criterios relacionados con la conducta exhibida por el interno durante su período de reclusión. El control de las actividades realizadas también depende de los funcionarios del establecimiento penal, aunque el empresario tiene la posibilidad de mantener una supervisión técnica y de control de calidad de la producción, para cerciorarse de que las características y exigencias técnicas que requiere para sus productos se estén cumpliendo.

En cuanto a la evolución de los internos que trabajan bajo estas tres modalidades de vinculación a privados, de acuerdo a lo señalado por funcionarios del área laboral del Departamento de Readaptación de Gendarmería, se puede indicar que:

- (i) El número de internos que trabaja en empresas instalas en recintos penitenciarios ha venido cayendo sostenidamente desde 1998, acumulando una disminución superior al 60%.
- (ii) El número de internos que trabajan a trato con empresas externas también ha disminuido, aunque en menor grado. Este grupo presenta una baja acumulada cercana al 20% entre 1998 y 2003.
- (iii) Parte de esa disminución se ha visto compensada con el aumento de puestos de trabajo bajo la modalidad de prestación de servicios vía CET, los cuales han aumentado 17% desde la línea base. Esto sugeriría un cierto grado de sustitución de un sistema de trabajo por otro, lo que se confirma en informes de Gendarmería donde se señala que existen empresas que aduciendo dificultades económicas optan por cambiarse de modalidad de trabajo. El siguiente gráfico presenta estos antecedentes.

Gráfico N°10: Evolución del número de internos vinculados a privados según modalidad de trabajo.



Fuente: Gendarmería de Chile.

2. Trabajo en Centros de Educación y Trabajo

Los Centros de Educación y Trabajo (CET) corresponden a talleres laborales institucionales de tipo industrial o agrícola, en los cuales los reclusos acceden a oportunidades de capacitación y trabajo. Su objetivo es otorgar una formación general a los internos a través de actividad laboral formal, remunerada y sistemática que les permita adquirir y ejecutar oficios en diversos rubros productivos.

La capacitación es otorgada en la mayoría de los casos a través del aprendizaje práctico supervisado. Excepcionalmente se implementan mecanismos más formales de instrucción, tales como cursos sistemáticos impartidos por el mismo CET o bien, por Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC).

El trabajo desarrollado puede estar vinculado con empresas privadas que contratan los servicios de Gendarmería (tal como se explicó en la sección anterior), los cuales a diciembre de 2003 representaban cerca del 25% del total de los puestos de trabajo, o bien, pueden corresponder a talleres propios de la institución, como es el caso de la lavandería ubicada en el CPF de Santiago.

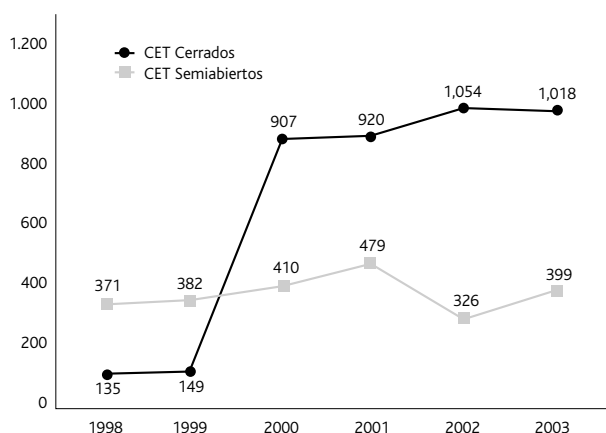
La garantía que los CET proporcionan a los internos que trabajan bajo esta modalidad, es que facilitan la relación con privados al contar con un sistema de funcionamiento y un sistema administrativo-contable formal, que les permite operar relaciones comerciales.

A diciembre de 2003, la actividad laboral a través de los CET alcanzaba a 1.462 internos distribuidos en los 49 centros que reportaron actividad vigente a esa fecha. De ellos, 30 corresponden al *sistema cerrado* –los cuales funcionan como talleres al interior de los recintos penales con internos seleccionados del propio establecimiento– en tanto que los restantes 19 centros corresponden al *sistema semiabierto*– los cuales funcionan como unidades penales independientes con menores medidas de vigilancia, ya que funcionan bajo un régimen de confianza y autocontrol. Los internos que trabajan en los CET semiabiertos deben cumplir con un perfil más exigente que los que trabajan en el sistema cerrado, y son seleccionados por Gendarmería de las distintas cárceles de la región, de entre los que están más cercanos a obtener su libertad (de dos a cuatro años del término de su condena) o de acceder a beneficios penitenciarios.

Cada recluso que pertenece a un determinado CET recibe un incentivo que es determinado por Gendarmería en función del volumen y regularidad de los trabajos realizados y de los ingresos del CET, los cuales provienen de la producción propia o bien, mediante la contratación de servicios por empresas externas.

La evolución de la población penal que trabaja bajo estas dos modalidades de CET se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico N°11: Evolución del número de internos trabajadores en CET semiabiertos y cerrados, período 1998 - septiembre 2003.



Fuente: Gendarmería de Chile.

3. Trabajadores Independientes:

a) Artesanos

La actividad artesanal autogestionada es la principal ocupación laboral penitenciaria, ya que del total de internos trabajadores, 49,9% se encontraba realizando este tipo de actividad a diciembre del 2003. Entre la diversidad de rubros y productos que abarca, se encuentran el tallado de madera, artículos de cuero, cestería, entre otras. Los productos y servicios que se ofrecen al mercado externo, van desde bienes utilitarios (muebles, utensilios para el hogar, carteras, vestuario, instrumentos musicales, artículos folklóricos, etc.), hasta productos artísticos o decorativos (esculturas, tallados, pinturas, joyas, etc.).

Esta es una actividad informal, sin ningún tipo de control de horarios o producción, que tradicionalmente se ha desarrollado en los recintos penales del país. Su desarrollo en general no requiere de grandes espacios o infraestructura, de hecho, la mayoría de los internos artesanos trabaja en pequeños espacios o lugares comunes (patios, galpones, celdas). No obstante, en algunos establecimientos se han habilitado galpones especiales. Los materiales utilizados en la mayor parte de los casos son enviados por los familiares del interno a través del servicio de encomiendas.

La comercialización de los artículos producidos en forma artesanal es restringida, ya que depende de lo que pueda hacer el interno o su familia. Sólo algunos de ellos (los que producen bienes de mayor calidad y que cuentan con algún tipo de apoyo externo) logran abrir vías propias de comercialización estables⁶⁸.

b) Microempresarios:

Algunos internos optan por realizar actividades laborales independientes y autorreguladas, formando microempresas en forma individual o en pequeños grupos. Generalmente, los internos se transforman en microempresarios luego de un proceso previo de trabajo artesanal, y sólo algunos formalizan su actividad⁶⁹.

Esta modalidad de trabajo no ha logrado aún un desarrollo importante dentro del programa laboral penitenciario. Así, a diciembre de 2003, sólo 102 internos (0,7% del total de trabajadores) realizaban actividades como microempresarios.

La comercialización de los productos fabricados bajo esta modalidad es una de las principales dificultades que los internos deben enfrentar.

4. Actividad Laboral Institucional

a) Mantenimiento, Mozos y Jornales:

Esta modalidad laboral surge de la necesidad de cubrir la demanda por servicios "domésticos" al interior de los penales, tales como la preparación de los alimentos, el servicio en casinos y comedores, el aseo e higiene del establecimiento penitenciario, etc.

Los internos que trabajan bajo esta modalidad constituyen el segundo grupo en orden de importancia (después de los artesanos), ya que los 2.518 internos empleados bajo esta categoría representan el 18,3% de la población penal trabajadora. El jornal, o remuneración que ellos perciben por este tipo de actividad, es sólo una fracción del salario mínimo, y es considerado por Gendarmería como un incentivo económico.

⁶⁸ Dado esto, es un objetivo actual del programa laboral mejorar las proyecciones de esta modalidad, a través mejoras en la calidad de los productos, perfeccionamiento del diseño y de las técnicas de trabajo, ampliación de las vías de difusión y distribución, etc.

⁶⁹ En general, la microempresa es un área que además de capacitación técnica y manejo del oficio, requiere de otras habilidades y conocimientos tales como iniciativa, creatividad, capacidad de autogestión, autocontrol, conocimientos básicos contables, legales y administrativos, algo que no todos los internos poseen.

La selección y control de los beneficiados con esta oportunidad de trabajo depende de la jefatura de cada establecimiento, y es hecha sobre la base de los méritos personales exhibidos por cada recluso durante su período de presidio, de manera similar al proceso de selección utilizado en el resto de los programas laborales.

Según Gendarmería, estos servicios constituyen una alternativa de trabajo cada vez más formal para los internos, debido a que se ha logrado que esta modalidad se desarrolle en forma más ordenada y se lleve un mejor registro de ella (lo que podría explicar en parte el explosivo aumento que se observa en los internos que registran trabajos institucionales, los cuales se duplicaron entre junio y diciembre de 2003). Adicionalmente, se está apoyando el perfeccionamiento vía capacitación técnica (por ejemplo, en la manipulación de alimentos).

b) Otros Oficios

Similar a la modalidad de trabajo anterior, las personas empleadas en esta categoría de trabajos institucionales prestan servicios dentro de cada recinto penal a cambio de un jornal. La diferencia está en el tipo de trabajo que realizan, ya que éstas corresponden a la mantención y reparación de las instalaciones básicas (eléctricas, agua, gas, etc.) y del mismo edificio, entre otros.

Estas actividades implican un mayor desarrollo de destrezas técnicas y de elaboración de los productos que las desarrolladas por los mozos y jornales, como por ejemplo, los oficios de mueblería, carpintería, estructuras metálicas, electricidad, gasfitería, entre otros.

A diciembre de 2003, 2.477 internos desarrollaban este tipo de labores, lo que corresponde a un 18% del total de trabajadores.

c) Unidades Productivas del Patronato Nacional de Reos:

Finalmente existen otras unidades productivas –dedicadas a la panadería y pastelería– en diferentes establecimientos penales del país, las que son implementadas y administradas por el Patronato Nacional de Reos (PANAR), organismo que depende de Gendarmería.

Los programas laborales desarrollados por PANAR forman parte de los proyectos sociales que implementan para dar apoyo a los condenados que egresan de recintos penitenciarios. Estos programas están dirigidos a los internos que postulan a beneficios intrapenitenciarios, o bien, a aquellos que son beneficiarios de libertad condicional o de indultos conmutativos. Además, incorporan a ex-reclusos que se encuentran en proceso de eliminar sus antecedentes penales.

A diciembre de 2003, las panaderías del PANAR generaron 86 puestos de trabajo a lo largo del país, lo que representa un 0,6% del total de internos trabajadores. A través de este programa se comercializaron más de 4.300 kilos de pan y masas dulces, producidos en sus cinco panaderías, ubicadas en dos Centros de Cumplimiento Penitenciario (Colina 1 y Buin) y en tres Centros de Detención Preventiva (Mauullín, Río Negro y Río Bueno).

Requisitos para acceder a programas

Actualmente el programa laboral está dirigido preferentemente a internos condenados. Por eso, 44% de la población condenada tiene actividad laboral, en tanto que sólo 11% de la población procesada trabaja. Adicionalmente, dentro del grupo de condenados, se privilegia a aquellos con sentencias menores a 10 años o que están a menos de 3 años del egreso.

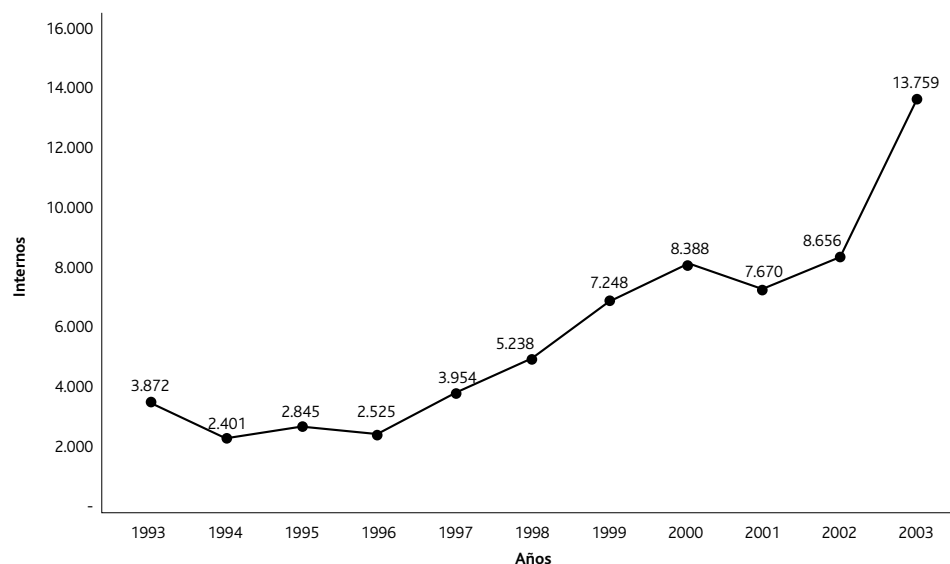
Los internos de mediano y bajo compromiso delictual y preferentemente primerizos, sin antecedentes anteriores como menor infractor, sin dependencia de alcohol o drogas y con una escolaridad mínima de 4 años en la educación básica son los que tienen las mejores probabilidades de obtener un puesto de trabajo. Un antecedente adicional que es considerado por los profesionales del área técnica al escoger a las personas más idóneas para trabajar, tiene relación con la conducta exhibida durante el período de reclusión.

Los requisitos para acceder a los programas laborales del sistema semi-abierto son más exigentes. Entre las características que deben tener los internos condenados para acceder a este programa se encuentran la baja peligrosidad y nivel de compromiso delictivo, buena conducta, ausencia de quebrantamientos o fugas, no presentar psicopatías u otras anomalías psicológicas, no presentar dependencia de alcohol o drogas y estar cercanos al egreso.

Evolución en el tiempo

El programa laboral, tal como hoy se conoce, se inició en 1993 con un total de 3.872 internos beneficiados. Desde entonces la cobertura ha aumentado en más de un 250%, llegando en diciembre del año 2003 a una cifra de 13.759 internos trabajadores. En el gráfico siguiente se aprecia la evolución de la actividad laboral penitenciaria.

Gráfico N°12: Evolución de la población penal con actividad laboral (1993- 2003)



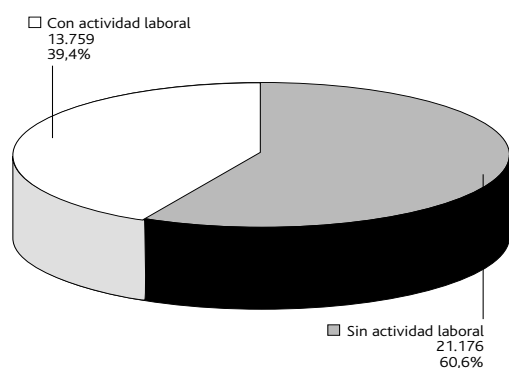
Fuente: Gendarmería de Chile.

Es importante señalar que el significativo aumento que se puede observar durante el último período es reflejo del fuerte incremento en las plazas laborales del segundo semestre de 2003 las cuales aumentaron un 47,6% –lo que equivale a 4.436 puestos de trabajo. La mayor parte de este aumento se explica por crecimiento de las actividades institucionales (aproximadamente 2.500 nuevos puestos) y de las actividades artesanales (aproximadamente 1.800 nuevos puestos).

Entre las posibles explicaciones para este fenómeno, se pueden indicar: (i) el mayor interés de la población penal por desarrollar actividades laborales producto del incentivo de la rebaja de condena ofrecido por la Ley N° 19.856⁷⁰, (ii) el establecimiento de metas institucionales para ampliar los programas de trabajo, (iii) el mejoramiento de la calidad de los registros de trabajo de los internos en las unidades penales y, (iv) la ampliación de la conceptualización del trabajo penitenciario.

Como se observa en el siguiente gráfico, a diciembre de 2003, los internos con actividad laboral representaban un 39,4% de procesados y condenados, muy superior al promedio histórico cercano al 24%. A pesar de los avances logrados, aún hay cerca de 22.000 reclusos que no tienen acceso a programas laborales.

Gráfico N°13: Cobertura de actividad laboral de internos en el nivel nacional a diciembre de 2003.



Fuente: Gendarmería de Chile.

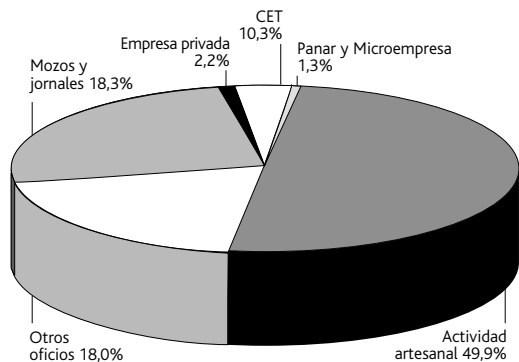
El nivel de cobertura varía entre regiones, desde un mínimo de 18% en la segunda región, hasta un máximo de 64% en la primera⁷¹. En el **Anexo N° 4** se presenta información más detallada sobre la cobertura regional de los programas laborales.

En cuanto a la descomposición de las plazas laborales de acuerdo al tipo de trabajo que se realiza, se puede indicar que casi la mitad de los internos con actividad laboral realiza trabajos de carácter artesanal (49,9%). Le siguen en orden de importancia los mozos y jornales (18,3%) y otros oficios (18%). Todas estas actividades son de carácter más bien informal o autogestionado por los propios internos. A continuación se observa un gráfico con los porcentajes de internos que participaban en actividades laborales por modalidad de trabajo.

⁷⁰ Dicho cuerpo legal fue publicada en febrero de 2003 y creó un sistema de rebaja de condena sobre la base de observación de buena conducta. Esta ley establece en su artículo 2 que: "La persona que durante el cumplimiento efectivo de una condena privativa de libertad, hubiere demostrado un comportamiento sobresaliente, tendrá derecho a una reducción del tiempo de su condena equivalente a dos meses por cada año de cumplimiento". Y luego agrega: "A partir de la mitad de la condena, la reducción de pena establecida en el artículo anterior se aumentará a tres meses por cada año".

⁷¹ Datos correspondientes a la medición de septiembre de 2003.

Gráfico N°14: Porcentajes de internos trabajadores según modalidad de empleo al 31 de diciembre de 2003.



Fuente: Gendarmería de Chile.

En general existe consenso con respecto a la necesidad de proporcionar oportunidades de trabajo para lograr una efectiva rehabilitación de las personas privadas de libertad.

Es importante destacar que si bien se han realizado avances importantes en cuanto a la cobertura de los programas laborales, aún existe mucho por hacer en materia de estos programas. Por ejemplo en la actualidad, cerca de la mitad de los puestos laborales corresponden a actividades artesanales que desarrollan los internos en talleres o en sus propias celdas por lo que sería positivo avanzar en la formalización de los programas de trabajo, incentivando la incorporación de nuevos agentes privados a los programas laborales, ya que estos proporcionan oportunidades en condiciones semejantes a las del medio libre. Para ello, existe consenso en cuanto a la necesidad de establecer modelos de interacción formales pero expeditos, en los que se garantice el cumplimiento de los acuerdos y a la vez se compatibilicen las necesidades de Gendarmería (seguridad) y las de los privados (rapidez en los procesos).

En contraste con la realidad nacional, en Inglaterra, durante el año fiscal 2002/03, el número de reclusos que estaban trabajando en trabajos formales industriales eran en promedio de 11.579 individuos, cantidad que representaba el 16,3% de la población reclusa de ese año.

Según empresarios que se han instalado en recintos penales, para fomentar y facilitar la instalación de empresas en éstos, y con esto la creación de oportunidades de trabajo para personas privadas de libertad, sería bueno que se pudiera establecer comunicación entre los empresarios que tengan experiencia en esta materia, ya que se cometen muchos errores y cada empresa que comienza con este sistema de trabajo pasa por lo mismo.

Por su parte, distintos actores que han estado involucrados en la implementación de programas laborales creen que podría ser beneficioso considerar la posibilidad de adaptar las leyes laborales para el recluso trabajador, ya que al flexibilizar el sistema se podría incentivar a los privados a dar más oportunidades de empleo al interior de los penales.

Un problema latente es que existe cierta desigualdad de condiciones entre los internos contratados directamente por privados –que se rigen por la ley laboral común- y los que trabajan a través de Gendarmería vía CET, que no

tienen contratos. Sumado a lo anterior, otro problema de los programas laborales implementados actualmente es que la oferta interna de capacitación y trabajo muchas veces difiere de la realidad externa.

Finalmente, cabe mencionar que no existe un marco legal que brinde seguridad y garantía a los privados instalados al interior de las cárceles, por lo que sería provechoso tener un sistema de selección de empresas según criterios de eficiencia y seguridad laboral, que los empresarios tuvieran participación en el proceso de selección de internos y que existiera certeza acerca de los derechos que los privados instalados pueden ejercer.

1.2 Programas de educación

El nivel educacional de la población atendida por Gendarmería de Chile es bajo en comparación con el resto de la población. De acuerdo a un estudio realizado por Fundación Paz Ciudadana y Adimark año 1997, en el cual se entrevistaron 538 condenados de los penales Colina I y Colina II, se pudo constatar que un 55,9% de los encuestados había abandonado el colegio sin cumplir la enseñanza básica y un 19,3% tenía la educación media incompleta. Además un 28,9% de los padres y un 30,8% de las madres tenían educación básica incompleta.

De acuerdo a estadísticas más recientes de Gendarmería (año 2003), esta situación sería similar en el nivel nacional, ya que un 43,3% de la población condenada no habría terminado la educación básica, mientras que un 22,5% habría abandonado el colegio antes de terminar la educación media⁷². En resumen, el 87% de la población recluida del país no había terminado los 12 años correspondientes a la educación primaria y secundaria. La siguiente tabla presenta datos más detallados respecto de este tema.

Tabla N°25: Nivel de instrucción en población condenada (diciembre de 2001).

Nivel educacional	%
Analfabeto	3,8%
Lee y/o escribe	0,4%
Básica incompleta	43,3%
Básica completa	16,8%
Media incompleta	22,5%
Media completa	10,1%
Técnica incompleta	0,3%
Técnica completa	0,8%
Universitaria incompleta	1,0%
Universitaria completa	1,0%

Fuente: Gendarmería de Chile.

La anterior es una de las razones por las cuales se ha puesto énfasis en el desarrollo de programas de nivelación escolar al interior de recintos penales.

⁷² De acuerdo a datos contenidos en la encuesta Casen del año 2000, sólo 2% de la población nacional mayor de 15 años era analfabeta, mientras que el promedio de escolaridad alcanzaba los 9,8 años, vale decir, educación básica completa.

Además, como se vio en la primera parte de este informe, con los programas educativos los reclusos adquieren normas y valores que facilitan la convivencia al interior del penal, aumentan su capacidad de comprender su realidad personal y social, además de obtener una certificación que les permite acceder a mayores posibilidades de trabajo en el medio libre.

Entre los objetivos que adicionalmente se persiguen con este programa están: incentivar el desarrollo del sentido de responsabilidad, cumplimiento de normas, respeto y tolerancia hacia las personas, honradez, buenos modales, limpieza, entre otros, todo lo cual contribuiría a mejorar la disciplina y las condiciones de seguridad al interior del penal.

Los programas de educación que actualmente operan al interior de las cárceles chilenas son tres: escuelas de educación básica, liceos de educación media y liceos técnico profesionales. Los establecimientos educacionales corresponden en su mayoría a entidades de carácter municipal, que funcionan de acuerdo a los planes y programas de educación de adultos. Como cualquier otro establecimiento educacional, se rigen de acuerdo a las normativas del Ministerio de Educación, y cuentan con el financiamiento de los subsidios que existen para este efecto. Hasta el momento existen pocos sostenedores privados involucrados en esta línea de trabajo⁷³.

En la siguiente sección se explica en detalle cada una de estas modalidades de educación.

Modalidades

- (I) **Educación Básica**: Constituye una de las prioridades del programa educativo otorgar atención a los internos que cuentan con los niveles de escolaridad más bajos, por lo que el programa de educación básica es el que se encuentra más extendido a lo largo del país. Actualmente existen 92 escuelas penales en las que se entrega educación básica a los internos que lo soliciten.
- (II) **Educación Media**: La extensión de este programa es menor, ya que existe una menor proporción de reclusos en condiciones de acceder a la educación secundaria (sólo 17% ha terminado la educación básica) y este grupo no es el que cuenta con la mayor prioridad de atención. Actualmente existen 55 establecimientos penitenciarios que ofrecen educación media, la mayoría de los cuales funcionan como cursos anexos de los liceos de la comuna⁷⁴. Las unidades penales que no cuentan con recintos adecuados para impartir clases, en general utilizan el sistema de tutorías para preparar a los internos para la rendición de exámenes libres.
- (III) **Educación Técnico Profesional**: El objetivo de la educación técnico profesional es otorgar a los internos la oportunidad de adquirir conocimientos y técnicas propias de un oficio que mejore sus posibilidades de reinserción social, además de los contenidos básicos que se entregan en la educación científico humanista. Actualmente existen dos liceos técnico profesionales en las cárceles del país, con especialidades en electricidad, estructuras metálicas y maderas. Estos liceos están a cargo de la Corporación de Rehabilitación Social (CORESOL) de la Sociedad de Fomento Fabril (ver detalle en el Recuadro N° 7). El primero de ellos se construyó en el complejo penitenciario de Valparaíso en el año 2001, y actualmente cuenta con cupo para 420 alumnos. El segundo, comenzó a funcionar en Concepción el año 2002, atendiendo a 280 internos⁷⁵.

⁷³ De acuerdo a información disponible en la página web de Gendarmería de Chile, las entidades privadas involucradas en sus programas educacionales son cuatro: Liceo Técnico Profesional de Adultos Coresol (CP Valparaíso); Escuela Particular Juan Luis Vives (CP Valparaíso, CDP La Ligua y CDP Limache); Instituto Particular Francisco Bilbao (CCP San Antonio); y Centro de Educación de Adultos Paulo Freire (CDP Maullín).

⁷⁴ Adicionalmente, se cuenta con un Liceo Científico Humanista.

⁷⁵ En la actualidad se está gestionando la apertura de un tercer liceo de estas características en Arica, con capacidad para 260 alumnos.

Recuadro N°7: Liceo técnico profesional de adultos CORESOL

CORESOL es una corporación sin fines de lucro creada en 1992 por un grupo de empresarios vinculados a la Sociedad de Fomento Fabril y a la Unión Social de Ejecutivos Cristianos. Desde entonces ha trabajado en el diseño y ejecución de programas laborales y de capacitación para población penal y en talleres de preparación para el egreso de internos.

A partir del año 1999, a raíz de una solicitud del Ministerio de Justicia, comenzó a evaluar el proyecto de creación del primer liceo técnico profesional intrapenitenciario del país, el cual entró en funcionamiento el año 2001 en Valparaíso. CORESOL ha sido responsable de la puesta en marcha y administración del proyecto, y es uno de los pocos sostenedores privados involucrados en el programa educacional de Gendarmería.

El objetivo del programa es dar preparación técnica y formativa a los internos, a fin de facilitarles la inserción en el mercado laboral al término de su condena, impidiendo de esta forma su reincidencia en el delito. Para conseguirlo, utilizan los planes de educación vigentes del Ministerio de Educación, adecuándolos a las condiciones de los alumnos. Se incorpora un fuerte componente de formación valórica, y además, se pone énfasis en el trabajo como principal agente rehabilitador.

CORESOL, a través de su programa, busca formar técnicos, capaces de desenvolverse adecuadamente en diferentes áreas productivas, y enfatizar el desarrollo de las capacidades de aprendizaje de las personas, incluso más allá de las habilidades necesarias para el desarrollo de la actividad de su especialidad. Por otro lado, a modo de facilitar el desarrollo de oportunidades de autoempleo, el programa incorpora cursos orientados a la administración de negocios.

Finalmente, se debe destacar la importancia que asigna CORESOL a la capacitación de los profesores involucrados en el proyecto, especialmente en las áreas de ámbito penitenciario, nuevas metodologías y especialidades técnicas.

Fuente: Proyecto: "Creación de un Liceo Técnico profesional en el Centro de Rehabilitación de Valparaíso". CORESOL, agosto de 1999.

Otro de los proyectos educacionales que en la actualidad funciona al interior de las cárceles chilenas corresponde al "Programa de Nivelación Básica y Media para Trabajadores" desarrollado por el Patronato Nacional de Reos (PANAR) mediante un convenio con el Ministerio de Educación. A través de este programa se permite que las personas que están cumpliendo su condena y se encuentran trabajando al interior del recinto penal completen la enseñanza básica.

Para postular a este programa, los reclusos deben ser mayores de 18 años, ser beneficiarios o familiares de personas que se encuentren cumpliendo condena en el medio libre o que estén acogidas al Decreto de Ley N° 409 (de eliminación de antecedentes) y ser personas que se encuentren trabajando y estén reclusas o con libertad condicional.

En cuanto a las posibilidades que tienen los reclusos de acceder a la educación superior, éstas son escasas. En el año 2002 hubo 222 internos que rindieron la Prueba de Selección Universitaria (PSU). La mayoría de ellos lo hizo al interior de las unidades penales, salvo algunos casos que lo hicieron bajo custodia, en los establecimientos habilitados a lo largo del país. En general, se trató de personas cercanas a cumplir condena o de optar a los beneficios intra penitenciarios.

Los resultados obtenidos por los internos al rendir este examen fueron los siguientes: el 5% obtuvo puntajes superiores a los 600 puntos, un 25% obtuvo puntajes de entre 450 y 600 puntos, mientras que el 70% restante no superó los 450 puntos, que es el puntaje mínimo exigido para acceder al proceso de postulación a la universidad.

Del total de alumnos que rindieron la PSU, sólo 37 postularon a la universidad durante el año 2003. De este grupo, 27 personas fueron aceptadas en las carreras a las que postularon, pero sólo 19 se matricularon finalmente para asistir a clases.

Actualmente, el grupo de reclusos que sigue estudios superiores está compuesto por 40 personas, 23 de ellas en universidades y 17 en institutos profesionales. En cuanto a la modalidad de estudio, la mayoría de ellos (34) estudia en forma regular, vale decir, son autorizados para salir diariamente para asistir a clases. Una proporción menor sigue estudios desde el penal, utilizando los métodos de educación a distancia (4) y tutorías (2), a través de los cuales reciben los materiales de estudio desde el exterior y reciben visitas periódicas de algún profesor que los guía.

Hasta el momento no existe un programa de educación superior formalizado, los casos que se nombraron anteriormente corresponden a internos que por iniciativa propia se han preparado para seguir estudiando. En general, no se intenta incentivar este tipo de comportamiento en forma masiva, ya que el proceso trae consigo ciertas complicaciones. Por una parte, la educación superior es larga y tiene un alto costo, el cual no puede ser asumido por la institución, y por otra, existen problemas en el ámbito de la seguridad⁷⁶.

Los programas educacionales intrapenitenciarios más establecidos (escuelas y liceos), también enfrentan dificultades. Entre ellas, una de las principales corresponde al tema de la infraestructura. Son pocos los penales que cuentan con espacios habilitados para salas de clases o talleres, incluso en algunos de ellos su diseño ni siquiera cuenta con espacio libre suficiente como para construirlas.

Otro tema importante tiene relación con la motivación de los internos para recibir educación mientras se encuentran cumpliendo condena, ya que se estima que gran parte de ellos postula a estos programas sólo como una forma de acceder a futuros beneficios intrapenitenciarios, y no por un interés genuino de completar su educación y con ello acceder a mejores oportunidades laborales. En el siguiente recuadro se describen estos y otros problemas detectados por Gendarmería en el sistema educacional penal.

Recuadro N°8: Diagnóstico del sistema educacional penitenciario.

De acuerdo a un estudio realizado por Gendarmería en 1998, los principales problemas que enfrenta la educación intrapenitenciaria en Chile son:

- Los planes y programas de estudio, si bien son los que rigen para la educación de adultos, no han sido suficientemente adaptados a la población penal.
 - Las escuelas y liceos penales enfrentan dificultades presupuestarias.
 - La concentración de la administración en las Municipalidades no ha hecho posible una adecuada coordinación. En la actualidad, la planificación anual del establecimiento educacional se realiza con independencia de los profesionales a cargo de los programas de asistencia de cada unidad penal.
 - Se advierte, a nivel de los internos, una falta de compromiso con los programas educativos, lo que se expresa en el bajo índice de matrículas, bajo rendimiento escolar, atrasos y ausentismo reiterado.
 - Falta de profesores con especialidades técnicas o en ámbitos que ayuden a promover efectivamente el desarrollo personal de los internos.
 - Ausencia de metodologías de enseñanza de carácter dinámico y participativo que faciliten el proceso de aprendizaje.
-

Fuente: Proyecto: "Creación de un Liceo Técnico profesional en el Centro de Rehabilitación de Valparaíso". CORESOL, agosto de 1999.

Los resultados obtenidos por los reclusos en los programas educacionales reflejan en parte estas dificultades. Así, por ejemplo, un estudio realizado por Gendarmería en conjunto con el Ministerio de Justicia el año 1997 en el complejo penitenciario de Colina,⁷⁷ señala que el dominio de los contenidos básicos educacionales de los internos

⁷⁶ Por ejemplo, algunas de las personas que fueron aceptadas en la universidad el año 2003, aún no cumplían con los requisitos para tener acceso al beneficio de salida diaria. Esta situación generó revuelo y presión social para que se les permitiera salir, lo que finalmente se tuvo que hacer a pesar de que por ley no les correspondía.

⁷⁷ Diagnóstico educacional de los internos del complejo penitenciario de Colina. Gendarmería de Chile y Ministerio de Justicia, 1997.

que participan en las escuelas penales es bastante bajo. Entre las conclusiones de este estudio se indica que “tanto en la educación básica como media, la mayoría de los internos evaluados no alcanzaron los requerimientos mínimos de contenidos que les exigía la prueba aplicada, a pesar de que ésta los evaluaba en niveles mínimos de conocimientos”. Esta situación se ve reflejada en los altos niveles de fracaso escolar observados de acuerdo a los estándares fijados en este estudio⁷⁸. Esta situación puede haber mejorado en los últimos años, pero no existen mediciones más recientes al respecto.

Requisitos para acceder a programas

Las vacantes disponibles en los programas educacionales se asignan prioritariamente a las personas que se encuentran cumpliendo condena, esto debido a la baja movilidad que presentan estas personas al interior del sistema. Dentro de este grupo, se prioriza la atención de las personas que presentan los niveles más bajos de escolaridad, vale decir, analfabetos y educación básica incompleta.

La selección de los internos que participan en los programas educacionales es de responsabilidad del área técnica de cada unidad penal, ya que son estos profesionales los que evalúan a los reclusos y recomiendan su participación en los distintos programas que se encuentran disponibles, esto a manera de optimizar la utilización de recursos, concentrándolos en las personas que presentan los mejores pronósticos de recuperación.

Además, se deben tener en consideración los elementos de disciplina y conducta al interior del penal, ya que la participación en cualquier tipo de programa de rehabilitación o reinserción se traduce en beneficios para los internos en términos de su evaluación de conducta, la que a su vez incide en las decisiones de otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios.

Evolución en el tiempo

De acuerdo a datos proporcionados por Gendarmería de Chile, la población que se encontraba recibiendo educación en algún establecimiento penitenciario del país a diciembre del año 2002 correspondía a 11.256 internos. Esta cifra representa un 54% del total de condenados a la fecha, con lo que cerca de 10.000 personas quedaron fuera de los programas educacionales ese año. La siguiente tabla presenta un resumen de estos datos.

Tabla N°26: Internos atendidos en programas educacionales (diciembre de 2002).

	Básica	Media	Total
N° Alumnos	8.035	3.221	11.256
% sobre condenados	39%	16%	54%

Fuente: Gendarmería de Chile.

El grupo que recibía en ese año la más alta cobertura corresponde a los estudiantes de enseñanza básica, concentrando el 71% de las matrículas. El restante 29% de los alumnos se encontraba cursando enseñanza media.

Al comparar estos datos con las cifras disponibles a diciembre de 2003, se puede observar que la cobertura de los programas educacionales aumentó, tanto en términos del número de matrículas —el cual aumentó en 983 plazas— como de la proporción de condenados que participaba de los programas educacionales, la que correspondía a un

⁷⁸ En enseñanza básica, un 50,4% de la muestra reprobó la mitad o más de las asignaturas correspondientes al nivel declarado de escolaridad, o a los niveles inferiores al mismo. En el caso de la enseñanza media, esta situación afecta al 93,4% de la muestra.

60%. Durante este período los alumnos en educación básica aumentaron en 408, en tanto que los alumnos en enseñanza media lo hicieron en 575.

Es importante tener en consideración que estas cifras corresponden a los alumnos matriculados al comenzar el año escolar. Al restar los alumnos que se retiraron durante el año –ya sea por decisión personal, decisión administrativa o de seguridad del penal, transferencia a otro penal o egreso del mismo- se observa que la matrícula final es menor, ya que el 23% de los matriculados no finaliza el año escolar. Por otro lado, un 18% reprueba el curso por motivos de rendimiento, lo que significa que sólo el 59% de los matriculados (36% de los condenados) aprueba el año escolar. La siguiente tabla presenta estos datos.

Tabla N°27: Internos atendidos en programas educacionales (diciembre de 2003).

	Básica	Media*	Total
N° Alumnos matriculados	8.443	3.796	12.239
% sobre condenados	42%	19%	60%
Abandono	1.907	948	2.855
% sobre matriculados	23%	25%	23%
Reprobados	1.222	936	2.158
% sobre matriculados	15%	25%	18%
Aprobados	5.314	1.912	7.226
% sobre matriculados	63%	50%	59%

* Incluye liceos técnico profesionales

Fuente: Gendarmería de Chile.

En cuanto a la cobertura regional de los programas educacionales, ésta es dispar, fluctuando desde una cobertura de 27% de la población condenada en la XI región, hasta un 90% en la V región. La región metropolitana –que es la que concentra la mayor parte de la población carcelaria del país- tiene un 42% de sus condenados estudiando. En el **Anexo N° 5** se presentan cifras detalladas sobre la cobertura de los programas educacionales en las distintas regiones del país.

Finalmente, teniendo en consideración la cobertura de los programas en otros países, en Estados Unidos, actualmente tres cuartos de las prisiones federales y estatales proveen a los internos de programas de educación básica para adultos, los cuales incluyen clases de literatura, matemáticas, de inglés y de estudios sociales. Por su parte en Inglaterra, durante el año fiscal 2002/03, se entregaron un total de 41.313 certificados educativos a personas recluidas y adicionalmente, un total de 448 reclusos participó en cursos universitarios (de un total de población recluida para ese año de 73.040). En Australia, en el Estado de Western Australia, 14 de las 15 cárceles existentes ofrecen programas educacionales, basados en el desarrollo académico y vocacional de los reclusos.

1.3 Programas de tratamiento para drogadictos y alcohólicos

Hasta el momento no existen estudios de carácter nacional que permitan cuantificar el problema del consumo de drogas en la población penal, no obstante, existen investigaciones locales realizadas a ciertos grupos de personas y

en momentos específicos del tiempo, cuyos resultados permiten señalar que el consumo de estas sustancias en la población penal es bastante mayor que en la población general.

Por ejemplo, un estudio del año 2002 desarrollado en recintos penitenciarios de la V región indica que las prevalencias anuales⁷⁹ de consumo de las principales drogas en la población bajo estudio eran de 14,1% en el caso de la marihuana, 5,1% en cocaína y 1,9% en pasta base, lo cual resulta bastante alto si se compara con la prevalencias anuales de consumo de la población general de la región, las cuales –de acuerdo a los datos de la última encuesta Conace– corresponden a 6,9%, 1,9% y 0,4% respectivamente⁸⁰.

Si bien no existen estadísticas sistemáticas que permitan establecer una relación de tipo causal entre el uso de sustancias y las infracciones de ley, hay estudios que señalan al consumo de alcohol y drogas como uno de los factores que contribuye a la comisión de delitos. Por ejemplo, un estudio del año 2002⁸¹ indica que un 56,8% de los condenados por robo con violencia declara haber cometido su delito bajo los efectos del alcohol o alguna droga. Además, 13,8% señala como principal motivación para delinquir el conseguir dinero para comprar drogas.

Para que las personas que cometen delitos producto de su adicción tengan verdaderas oportunidades de rehabilitación, es necesario que reciban apoyo terapéutico para superar su problema de consumo excesivo, ya que de no ser así, las probabilidades de reincidencia son muy altas. De ahí la importancia de contar con programas de tratamiento especializados al interior de los recintos penitenciarios.

A continuación se explican los programas que actualmente se desarrollan en las cárceles chilenas.

Modalidades

A partir del año 1999 Gendarmería comenzó a trabajar en el desarrollo de modelos de atención especializada para los internos que presentan dependencia de alcohol o drogas. Actualmente, los esfuerzos en esta línea se concentran en intervenciones que utilizan una metodología basada en comunidades terapéuticas las cuales tienen el objetivo de promover conductas, actitudes y valores prosociales como un medio para lograr la abstinencia de alcohol y drogas y eliminar las conductas antisociales de los individuos que padecen de adicciones. El programa es relativamente pequeño, ya que cuenta con 11 centros de tratamiento al interior de distintos recintos penitenciarios, en cada uno de los cuales se atienden en promedio 25 personas.

El objetivo de este plan de acción es entregar atención biopsicosocial a los condenados que presentan historias de abuso de alcohol o drogas, a modo de contribuir con su reinserción social. Para ello, se cuenta con equipos multidisciplinarios de profesionales (enfermeros, asistentes sociales, psicólogos, técnicos rehabilitadores, etc.), los cuales proporcionan asistencia en diversas áreas.

Así, la intervención no se concentra sólo en superar el problema del consumo excesivo de sustancias, sino que se proporciona una asistencia integral, incluyendo aspectos de educación, trabajo, familia, relaciones interpersonales, disciplina, etc.

En el trabajo realizado intervienen el Departamento de Readaptación de Gendarmería y las unidades de atención médica, quienes aportan desde la perspectiva de salud. Los profesionales del área técnica de cada recinto penal también desempeñan un papel importante, ya que participan en la ejecución de los programas. Un cuarto actor involucrado corresponde al Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (CONACE), organismo que apoya técnica y financieramente al proyecto.

⁷⁹ Personas que declaran haber consumido droga al menos una vez durante el último año.

⁸⁰ Estudio Nacional de Drogas en la Población General de Chile. Informes Regionales, Conace, 2002.

⁸¹ "Estudio acerca del consumo de alcohol y otras drogas en reclusos condenados por el delito de robo con violencia e intimidación. Investigación en nueve centros penitenciarios de Gendarmería de Chile". CONACE, 2002.

Las comunidades terapéuticas tienen una duración de entre 12 y 18 meses, y pueden realizarse de acuerdo a dos modalidades de atención:

- **Modalidad Residencial:** los internos viven y permanecen durante todo el tratamiento en un espacio determinado, creado especialmente para ese fin, segregado del resto de la población penal. Su egreso al medio libre se produce por término de condena o por el otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios de salida.
- **Modalidad Ambulatoria:** los internos se trasladan durante el día a un espacio determinado, acondicionado para realizar el tratamiento, pero durante la noche vuelven a sus módulos.

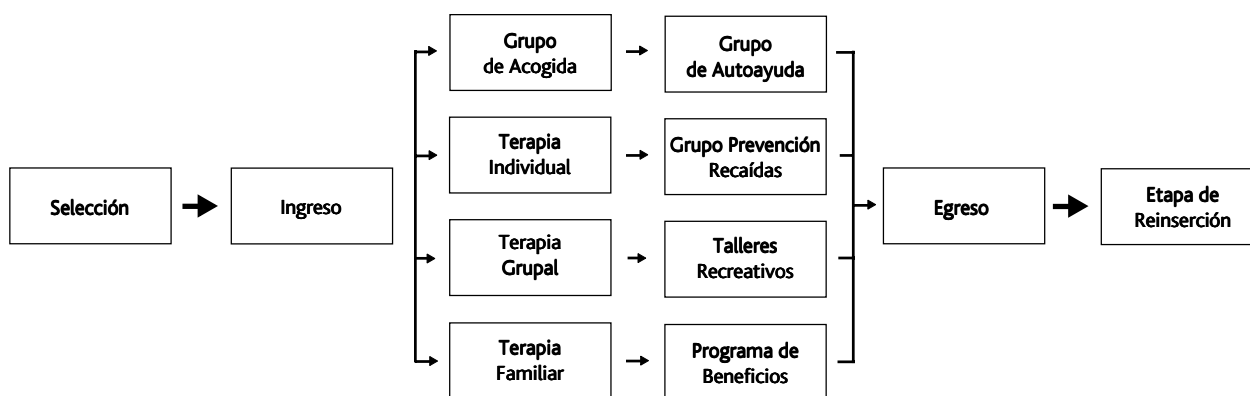
Las actividades que se desarrollan al interior de las comunidades intrapenitenciarias son similares a las utilizadas en las intervenciones conducidas en el medio libre. Aquí se incluyen actividades tales como evaluación bio-psicosocial de los participantes, sesiones de psicoterapia individual y grupal, intervención en el nivel familiar, sesiones de educación y recreación, actividades de seguimiento, entre otras.

El proceso por el cual debe atravesar el individuo desde que ingresa a la comunidad hasta que egresa de ella, incluye una primera fase de selección para el ingreso al programa y acogida, luego, está el proceso terapéutico propiamente tal –donde se incluyen las sesiones de terapia individual y grupal- para finalmente pasar a la etapa de egreso y reinserción. El siguiente recuadro presenta un esquema de este proceso.

El equipo técnico a cargo del programa en cada recinto penitenciario, tiene facultades para modificar algunos elementos y de esta manera adaptarlos a la realidad de su población penal. También pueden incluir actividades adicionales y manejar el énfasis que se le otorga a cada una de ellas.

A continuación se presenta el proceso de tratamiento utilizado en las comunidades terapéuticas intrapenitenciarias.

Recuadro N°9: Proceso de tratamiento en comunidades terapéuticas intrapenitenciarias



Fuente: Gendarmería de Chile.

En cuanto a los resultados obtenidos hasta el momento por las comunidades terapéuticas intrapenitenciarias, no es mucho lo que se puede decir, ya que estas iniciativas no han sido evaluadas en términos cuantitativos. Por eso, no es posible establecer la proporción de personas que efectivamente han logrado mantenerse alejadas de las drogas. Además al no existir un seguimiento a los egresados del programa, se desconoce la tasa de reincidencia delictiva.

En el año 1999 se hizo un estudio de evaluación cualitativa de la experiencia de la comunidad terapéutica de Colina I, basada en la opinión de los usuarios⁸². Las conclusiones de este estudio indican que los participantes valoran positivamente la experiencia, ya que consideran que la comunidad terapéutica les permite redescubrir los valores olvidados, responsabilizarse de sus actos y asumir de mejor manera los roles sociales. También les facilita mejorar su relación con la familia y les permite proyectarse a futuro alejados del ámbito delictivo. Nada se menciona respecto del consumo de drogas propiamente tal.

En cuanto a los elementos del modelo que consideran que podrían mejorar, se mencionan la necesidad de una mayor dedicación por parte de los profesionales responsables del proyecto y de los internos participantes, para dar una mayor continuidad al trabajo. Por otro lado, se plantea la necesidad de mejorar el acceso a los talleres laborales y espacios culturales, y de mejorar el trabajo con la familia y con las redes de apoyo y seguimiento externo.

Para los grupos de personas que no tienen acceso a las comunidades terapéuticas –lo que ocurre con la mayoría de los reclusos– existen algunos cursos en las áreas de capacitación donde se les entrega información referente a los riesgos de consumir drogas para ellos y sus familias. Esto se enmarca en la línea de programas de prevención del consumo excesivo, más que en el área de tratamiento. Un ejemplo de ello es el trabajo que realiza la Corporación La Esperanza en la Penitenciaría de Santiago, la cual a través de eventos tipo seminarios entrega a los reclusos los conocimientos básicos sobre factores de protección y de riesgo en el consumo de drogas. En el siguiente recuadro se presenta un pequeño resumen de este proyecto.

Recuadro N°10: Actividades de prevención del consumo de drogas

Durante los meses de noviembre y diciembre de 2003 la Corporación La Esperanza realizó seis talleres de ocho horas de duración cada uno, mediante los cuales se atendió a 530 internos de la Penitenciaría de Santiago. Los objetivos buscados eran aumentar la comprensión del fenómeno del consumo de drogas, y entregar algunas herramientas para la prevención del uso de esta sustancia en la familia.

Al finalizar la actividad se hizo una encuesta de evaluación en la que participaron 284 internos. Entre los principales resultados se destaca que: 283 personas consideraron que el taller fue bueno, 282 declararon que les gustó participar y 275 consideraron que la experiencia era útil para prevenir el consumo de drogas en la familia.

La actividad fue calificada como altamente satisfactoria por los participantes, y se señaló como una de sus principales fortalezas, la especial orientación hacia la prevención en el ámbito familiar.

Fuente: Corporación La Esperanza, Informe Evaluación I ciclo año 2003.

Requisitos para acceder a programas

Los programas de tratamiento de alcohol y drogas están dirigidos a la población condenada de ambos sexos, de preferencia entre 18 y 35 años, que voluntariamente quieran participar. Este es el segmento etéreo que habitualmente presenta los mayores problemas de consumo⁸³, por lo que se podría pensar que ésta es la lógica detrás de un criterio de selección como este.

⁸² Silva, Paula. "Evaluación de la Comunidad Terapéutica Intrepentenciaria Colina I, a partir de la percepción social de los internos". Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, número 4, mayo de 2002.

⁸³ De acuerdo al más reciente estudio CONACE de consumo de drogas en la población general, el segmento de 19 a 25 años es el que presenta la mayor prevalencia de consumo anual de drogas ilícitas con un 15,1%, seguido del segmento de 26 a 34 años con 7,6%.

Otro de los requisitos para acceder a los programas de tratamiento de alcohol y drogas es haber cumplido el tiempo mínimo de condena y estar como máximo a dos años de salir en libertad.

Se privilegia la atención de internos con problemas de dependencia intermedia o severa a alcohol o drogas, que presenten historiales de abuso de estas sustancias y que por ello presenten un daño bio-psicosocial significativo. Finalmente, se intenta concentrar la atención en aquellas personas que han delinquir motivados por el consumo de drogas o bajo la influencia de ellas.

Los condenados que quedan excluidos de acceder a este tipo de programas son los culpables de delitos sexuales y las personas que presentan trastornos psiquiátricos severos, así como los culpables de delitos relacionados con el tráfico de drogas. Este último punto reviste especial importancia, puesto que es conocido que muchas veces las personas se involucran en el tráfico de drogas para financiar sus propias adicciones, no obstante ellos no tienen la posibilidad de acceder a ningún tipo de tratamiento.

Evolución en el tiempo

La primera comunidad terapéutica intrapenitenciaria que se creó en el país fue instaurada en el CCP Colina I en el año 1999. Con posterioridad, se han ido creando otros centros de tratamiento hasta llegar a ser 11 en total, 7 de los cuales son de carácter residencial, y 4 de tipo ambulatorio. Las unidades penitenciarias que contaban con este programa a diciembre de 2003, se presentan en el siguiente recuadro.

Recuadro N°11: Comunidades Terapéuticas operativas a diciembre de 2003

Comunidades Residenciales

CP Arica (Mujeres)
CCP Iquique
CCP Antofagasta
CP Colina I
CPF Santiago
CCP Talca
CDP Angol

Comunidades Ambulatorias

CP Arica (Hombres)
CPF Antofagasta
CP Valparaíso (Hombres)
CP Concepción

Fuente: Gendarmería de Chile

Cada comunidad tiene una capacidad para atender en promedio entre 20 y 25 internos, con lo que actualmente están recibiendo tratamiento un total de 200 a 250 personas⁸⁴.

Como se puede observar, la cobertura de estos programas de asistencia es muy baja y es claro que aún queda mucho por hacer en este campo. En la actualidad cerca de 90 recintos penales del sistema cerrado –donde se encuentra recluida aproximadamente un 70% de la población penal- no cuentan con la infraestructura ni el equipo profesional necesario para implementar programas de tratamiento en el área drogas. Esto aparece como un problema serio, más aún si se considera el alto porcentaje de la población penal que presenta problemas de consumo excesivo de sustancias.

⁸⁴ Según datos del CONACE, durante el año 2003 se proporcionó tratamiento a 220 reclusos.

En cuanto a la cobertura de estos programas en otros países, en las cárceles federales de Estados Unidos se tiene que alrededor de 34.000 reclusos recibieron algún tipo de tratamiento durante el año 1998. Por su parte en Inglaterra, con el objetivo de controlar el consumo de drogas al interior de los penales, todas la cárceles realizan mensualmente un «Test Obligatorio de Drogas» a un grupo seleccionado aleatoriamente de la población reclusa.

1.4 Programas psicológicos

Dentro de la línea de programas de apoyo psicosocial que se desarrollan actualmente en las cárceles chilenas, existe un plan de atención psicológica para reclusos.

La definición de los participantes de este programa, se realiza sobre la base de un diagnóstico hecho a todos los condenados que están cercanos a cumplir la mitad de su condena. Para ello, son entrevistados por psicólogos y asistentes sociales quienes en forma conjunta deben emitir un pronóstico para la intervención. Se evalúa su grado de compromiso delictual, en conjunto con otras variables, tales como conciencia del mal causado, vinculación con el mundo del delito, proyecto de vida futura, disposición al cambio, etc.

A partir de esta información se selecciona a aquellas personas que, de acuerdo a la evaluación de los profesionales, presentan las mejores posibilidades de recuperación, ya que existe una política de focalización penitenciaria que establece que las intervenciones deben concentrarse en los internos con mayores probabilidades de éxito. Esto habitualmente corresponde a una pequeña proporción de los entrevistados⁸⁵.

El programa incluye actividades de terapia grupal (aproximadamente 20 sesiones de dos horas, dos veces por semana) y en casos excepcionales existe la posibilidad de acceder a terapia individual. Los temas que aquí se abordan comprenden el análisis de la conducta delictual, desarrollo personal, desarrollo de capacidades y habilidades sociales, desarrollo de un proyecto vital y de familia, entre otros⁸⁶.

Las personas que no califican para formar parte del programa de atención psicológica, tienen la posibilidad de acceder a actividades de carácter más esporádico, tales como talleres de capacitación para desarrollo personal y redes de apoyo, entre otros. Las personas que presentan buenos resultados con este trabajo (aumento de participación en actividades, mejoramiento de conducta, etc.) pasan a ser candidatos para posteriores programas de terapia.

El resto de la población penal (condenados que aún no cumplen la mitad de la pena, procesados y detenidos) sólo puede inscribirse para las intervenciones rutinarias –consistentes en visitas semanales por torre o módulo– en las que las personas que lo solicitan pueden ver al psicólogo o asistente social. No hay programas estructurados de atención para estos grupos.

Los recursos involucrados en la ejecución de programas psicológicos son bastante limitados y, en definitiva, el nivel de desarrollo que se logra en cada penal depende de la organización que logre tener cada área técnica, ya que la intervención en el ámbito de programas psicológicos es sólo una de las numerosas responsabilidades a cargo de estos pequeños equipos de profesionales⁸⁷.

⁸⁵ Puede ser cercana al 10%, variando de acuerdo a las capacidades de atención de cada penal, y a las características de los internos evaluados

⁸⁶ El programa aquí descrito corresponde al que se aplica en el CDP Puente Alto, el cual es desarrollado en concordancia con las orientaciones proporcionadas por el Departamento de Readaptación. No obstante, puede haber diferencia con respecto a los programas aplicados en otros penales puesto que cada área técnica define sus prioridades de trabajo.

⁸⁷ Por ejemplo, el área técnica de la Ex Penitenciaría está compuesta por 15 personas que deben dar atención a cerca de 5.000 internos. En el caso del CDP Puente Alto, hay 8 profesionales para aproximadamente 1.900 internos.

Una de sus principales tareas en este ámbito tiene relación con las evaluaciones para el otorgamiento de beneficios intrapenitenciarios y de libertad condicional, las cuales deben prepararse a solicitud de las autoridades del poder judicial y tienen carácter prioritario.⁸⁸

Por otro lado está la responsabilidad por la selección de los participantes para los programas desarrollados en diferentes áreas de intervención, así como la coordinación y ejecución de algunos de estos programas de tratamiento. En algunos casos, existen metas a cumplir con respecto a la cobertura de ciertos programas, las cuales no siempre son compatibles con el desarrollo de planes de asistencia de más largo plazo. Por ejemplo, para el año 2004 se exige prestar atenciones de asistencia social a 23.881 internos y atención psicológica individual a 19.982 condenados y procesados.

Así, la atención psicológica propiamente tal se enfoca hacia el diagnóstico para la entrega de beneficios y no hacia la aplicación de los programas terapéuticos. Por eso, se puede afirmar que en la actualidad las cárceles chilenas no cuentan con programas de atención psicológica para reclusos tal como se entiende en otros países. Por ejemplo, programas de desarrollo cognitivo y conductual orientados al perfeccionamiento de las habilidades de razonamiento crítico, pensamiento reflexivo, técnicas de autocontrol, desarrollo de conductas prosociales, habilidades de comunicación, resolución de problemas interpersonales, etc. Programas de estas características requieren de equipos de profesionales dedicados a este tipo de labor, lo que no es posible en las condiciones actuales en que operan los planes de rehabilitación y reinserción en el país.

En cuanto a la existencia de programas psicológicos en otros países del mundo, se puede señalar que se han desarrollado —y muchas veces evaluado— numerosos programas de este tipo dirigidos a la población privada de libertad. Por ejemplo en Inglaterra, a principios del 2001 los programas psicológicos denominados “Rehabilitación y Razonamiento” y “Mejorar Habilidades y Pensamientos”, estaban disponibles en todos los establecimientos penitenciarios del país y la proporción de reclusos que tenía acceso a alguno de éstos variaba entre el 40,6% y el 100%, para las distintas regiones de ese país.

Además de las intervenciones en el área de asistencia psicológica descritas anteriormente, existen otras iniciativas de apoyo psicosocial para los internos donde se incluyen actividades en las áreas de apoyo religioso, asistencia jurídica, asistencia social y recreación, deportes y cultura. En el siguiente recuadro se hace una breve descripción de estos programas.

⁸⁸ Este diagnóstico psico-criminológico es llevado a cabo mediante entrevistas estructuradas de aproximadamente una hora en la que se aplican test para evaluar condiciones tales como la madurez, el control de impulsos, el apoyo familiar en el medio externo, etc.

Recuadro N°12: Otros programas de apoyo psicosocial

Programa de atención social a internos: Consiste en un sistema de apoyo al recluso y su familia por parte de asistentes sociales en materias tales como integración familiar, vinculación con recursos laborales en el medio libre, procedimientos judiciales y beneficios intrapenitenciarios, vinculación con redes sociales y comunitarias, etc. El trabajo se realiza en sesiones semanales para pequeños grupos, por lo que el número de personas que accede a este tipo de asistencia es bajo.

Programa deportivo-recreativo y artístico-cultural: Consiste en la realización de talleres que contribuyan a la utilización constructiva del tiempo libre, y que al mismo tiempo cuenten con un trasfondo formativo y valórico. Se intenta utilizar programas anuales con objetivos, contenidos, actividades y evaluaciones, evitando que las actividades se restrinjan a eventos esporádicos.

Fuente: Gendarmería de Chile

III.2 Gasto global en programas

La información referente al gasto en programas de rehabilitación y reinserción de Gendarmería de Chile es escasa. De acuerdo a datos proporcionados por la institución, el presupuesto asignado a los programas de readaptación intramuros se encuentra congelado desde el año 1999, lo que constituye un reflejo de la política institucional de priorizar el objetivo de mantener el orden por sobre el de proporcionar asistencia.

Como consecuencia de lo anterior, los programas que se desarrollan en esta línea de intervención no cuentan con financiamiento institucional. En la siguiente tabla se puede observar que los fondos destinados a readaptación intramuros, a los centros de educación y trabajo (CET) y al Panar, no superan el 1% del presupuesto institucional.

Tabla N°28: Evolución de recursos destinados a programas de rehabilitación (millones de pesos, en pesos del año 2002*)

Año	Ingresos Totales	Total CET	Dpto. Readaptación	Panar	% del Total
1990	21.609.253	312.250	-	31.097	1,6%
1991	26.817.655	447.486	-	31.984	1,8%
1992	59.490.215	663.727	-	82.090	1,3%
1993	37.534.186	539.540	-	169.067	1,9%
1994	45.311.412	539.006	-	241.467	1,7%
1995	50.712.588	460.038	-	289.186	1,5%
1996	56.866.211	863.300	-	294.135	2,0%
1997	57.835.389	632.140	37.522	291.832	1,7%
1998	68.717.284	494.654	216.365	229.131	1,4%
1999	78.401.727	500.448	221.285	231.814	1,2%
2000	80.023.222	493.440	-	228.568	0,9%
2001	88.081.393	490.451	-	227.184	0,8%
2002	90.973.638	491.116	-	227.492	0,8%

* : las cifras consideran tanto las transferencias corrientes como las de capital.

Fuente: Gendarmería de Chile.

Así, los distintos programas de rehabilitación y reinserción deben competir por recursos cada vez más escasos. Las excepciones están constituidas por los proyectos que cuentan con fuentes de financiamiento externo –como es el caso de las comunidades terapéuticas intrapenitenciarias para el tratamiento de adicciones.

Estas comunidades cuentan con el aporte financiero del CONACE, organismo que en el año 2000 suscribió un convenio con Gendarmería para aportar \$210 millones en un período de cinco años. El acuerdo, denominado “Plan de Intervención Integral en Drogas para Personas Privadas de Libertad” pretende impulsar el desarrollo de trabajos de detección, prevención y rehabilitación de internos con problemas de consumo y adicción de drogas. Gran parte del aporte se ha traducido en mejoras en la infraestructura y en la dotación de recursos humanos para la implementación de programas de tratamiento.

III.3 Uso de sistemas de clasificación para el ingreso a programas

El sistema de clasificación de internos, de acuerdo al compromiso delictual, se empezó a aplicar a mediados de los años 80, en el Centro de Detención Preventiva Santiago Norte (Ex Cárcel Pública) y se continúa aplicando actualmente.

El proceso de clasificación de reclusos en grupos penales es efectuado a través de la Ficha de Clasificación Criminológica. Hasta el año 2000 esta ficha se hacía en papel y era archivada, pero a partir de entonces se realiza a través de un sistema computacional.

La población susceptible de ser clasificada corresponde a los condenados y a los procesados declarados reo. Es decir, se concentran los esfuerzos en clasificar a la población que efectivamente permanecerá reclusa. Por eso, los detenidos y los procesados con posibilidades de salir bajo fianza no son parte de la población que se clasifica en forma prioritaria.

La ficha es aplicada considerando algunos aspectos de cada interno al inicio de su período de reclusión (es decir, se aplica al momento de su llegada y no considera posibles cambios que sufra el interno durante el que se encuentra cumpliendo su condena).

En cuanto a los elementos que se utilizan en la ficha, en primer lugar ésta contiene el nombre del establecimiento y del entrevistador y el trabajo que el interno desempeñaba al ser detenido y el que podría desempeñar al interior del penal. En segundo lugar hay preguntas referidas a información general del entrevistado, como su nombre completo y el de sus padres, edad, estado civil, número de hijos, dirección, profesión, nivel de instrucción y tipo de delito. Luego se encuentran un conjunto de variables tales como, existencia de homosexualidad, SIDA o ancianidad, el deterioro psico-orgánico o si el individuo a postulado a Libertad Vigilada, que permiten por si solos segregar a los grupos de población de acuerdo a antecedentes, por lo que no son consideradas en el puntaje final de clasificación. En cuarto lugar se deben señalar los antecedentes sobre reincidencia del individuo (que incluye delitos cometidos, año, establecimiento, tiempo recluso y condena) y si la persona a accedido a beneficios intrapenitenciarios o a medidas alternativas con anterioridad a la actual condena.

Finalmente se encuentra la tabla de clasificación propiamente tal, la cual reúne en cuatro categorías distintos aspectos que, luego de ser ponderados, constituyen el puntaje criminológico de cada interno, tal como se observa en la siguiente tabla.

Tabla N°29: Ficha de Clasificación Criminológica

	Puntaje	Ponderación	Total
1. APARIENCIA			
1.1 Lenguaje		2,4	
1.2 Cortes, tatuajes y/o balazos		3	
2. NIVEL DE PREPARACION			
2.1 Continuidad Escolar		2	
2.2 Capacitación Laboral		2	
2.3 Estabilidad Laboral		2,4	
2.4 Planificación Vital		3	
3. GRUPO DE REFERENCIA			
3.1 Relaciones Familiares		2	
3.2 Grupo de pares		3	
3.3 Ocupación de Tiempo Libre		3	
3.4 Ingestión de alcohol y/o drogas		3	
4. HISTORIA DELICTIVA			
4.1 Antecedentes de conducta antisocial en la infancia		2	
4.2 Edad de iniciación delictual		2,4	
4.3 Reincidencia		4	

Fuente: Gendarmería de Chile.

Luego de contestar las respuestas anteriores, el entrevistador debe sumar el puntaje, obteniendo así la clasificación del interno según su nivel de compromiso delictual de acuerdo a los siguientes rangos:

Tabla N° 30: Rangos de Clasificación según Nivel de Compromiso Delictual

CLASIFICACION	Rangos	Puntaje del Sujeto
Bajo Compromiso Delictual	34,2 - 66,0	
Mediano Compromiso Delictual	66,1 - 99,0	
a. Mediano Bajo	66,1 - 82,5	
b. Mediano Alto	82,6 - 99,0	
Alto Compromiso Delictual	99,1 - 171,0	

Fuente: Gendarmería de Chile.

La ficha anterior fue desarrollada en los años 80 considerando los elementos críticos de la realidad delincencial de esa época. Por esto actualmente está en un proceso de revisión, con el objetivo de incorporar los cambios que ha experimentado la población reclusa en el último tiempo. Un ejemplo de esto es un instrumento adicional de clasificación diseñado por el Departamento de Readaptación para aquellos individuos asociados al narcotráfico. A continuación se encuentran las tablas utilizada para tales efectos.

Tabla N°31: Tabla de Clasificación para infractores de la Ley N° 19.366 (Narcotráfico)

	Puntaje	Ponderación	Total
Lugar que ocupa en la organización		4	
Tipo de droga		3	
Cantidad de droga		3	
Vinculaciones internacionales		4	
Reincidencia en la infracción a la Ley de Drogas		4	
Conciencia del Delito		3	

Fuente: Gendarmería de Chile.

Tabla N°32: Rangos de Clasificación según Nivel de Compromiso Delictual por Narcotráfico

CLASIFICACION NARCOTRAFICO	Rangos
Bajo Compromiso Delictual	21,0 - 49,0
Mediano Compromiso Delictual	49,1 - 77,1
Alto Compromiso Delictual	77,2 - 105

Fuente: Gendarmería de Chile.

La información obtenida a partir de la ficha de clasificación es utilizada principalmente para la separación física de grupos homogéneos de la población penal –conocida como la segmentación de reclusos- en distintos módulos de cada recinto penitenciario, con la finalidad de reducir el contagio criminógeno entre internos. Si bien, según Gendarmería, el sistema de clasificación otorga una primera orientación para la aplicación de programas de rehabilitación, en general, no es un dato determinante para definir si una persona debe recibir tratamiento o si puede acceder a los programas disponibles. Esta decisión es adoptada por el personal a cargo del área técnica de cada recinto penal, de acuerdo a las evaluaciones y diagnósticos personales de quienes postulan a estos programas⁸⁹. Así, se puede afirmar que el ingreso a estos programas no necesariamente se relaciona con el sistema de clasificación de reclusos.

De esta forma, se puede concluir que los sistemas de clasificación penitenciaria son utilizados más bien con fines de orden y mantenimiento de la seguridad interna de los penales, y no para organizar las necesidades de tratamiento de los internos.

Con relación a la cobertura de los programas de segmentación (o separación de los internos en grupos homogéneos), se puede indicar que este procedimiento de segregación es llevado a cabo con distintos grados de profundidad en todas las unidades penales del país. Por ejemplo, existe completa segmentación entre hombres y mujeres y entre adultos y menores, pero la separación no es tan clara entre poblaciones con distinta condición procesal, o con diferente nivel de compromiso delictivo. Desde el año 1999, el Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile están ejecutando un programa de segmentación penitenciaria orientado a mejorar las condiciones de aislamiento en penales que no cuentan con diseños que permitan la segmentación. En el siguiente recuadro se explica brevemente en qué consiste este programa.

⁸⁹ El primer criterio general de decisión indica que sólo aquellos internos que son condenados, constituyen la población objetivo para los programas de rehabilitación. Dentro de este grupo, se prioriza la atención de aquellas personas que se encuentran próximas a cumplir su condena o a postular a un beneficio de salida al medio libre. Las áreas técnicas de las unidades penales deben efectuar un diagnóstico a cada condenado incorporando variables laborales, educacionales, sociales y psicológicas para definir su posibilidad de participar en programas de reinserción.

Recuadro N°13: Programa de segmentación penitenciaria

Programa orientado a mejorar las condiciones de segmentación en los recintos penales sin segregación por compromiso delictual y condición procesal. A diciembre de 2002, 83 recintos penales se encontraban en esta condición, lo que correspondía a un 53% de la población penal.

El presupuesto involucrado en el proyecto durante el período 1999-2002 alcanzó los \$2.281 millones de pesos, la mayor parte de los cuales fueron invertidos en infraestructura (\$1.502 millones de pesos).

Durante este período se beneficiaron directamente 10.757 reclusos al realizarse mejoras estructurales en 28 unidades penales, a fin de efectuar las subdivisiones necesarias para realizar la segmentación. Como resultado, se obtuvieron distintos niveles de segregación (en cuanto a la homogeneidad de los grupos que conviven en espacios comunes y en cuanto a la cobertura temporal) dependiendo de las condiciones de cada recinto penal y del proyecto de readecuación implementado. Un subproducto del programa (que se incorporó formalmente como objetivo en el año 2001) corresponde a la ampliación de la capacidad de los recintos que se intervienen. Durante el período en cuestión, se aumentaron los cupos de atención en 63,4%, alcanzando las 12.680 plazas a fines del año 2002.

Hasta el momento se han cumplido las metas de incorporación anual de recintos y de aumento de plazas, aunque aún no existen indicadores de calidad de la segmentación (Ej. segmentación nocturna vs. las 24 horas) o de las cupos creados (Ej. espacio por recluso en celdas, comedores, patios, etc.).

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. "Informe Final de Evaluación, Programa de Segmentación Penitenciaria", junio de 2003.

IV. Programas de reinserción

Los programas de reinserción son entendidos para fines de este estudio como aquellos destinados a asistir a ex reclusos en su readaptación al medio libre una vez que han finalizado su condena.

En Chile, el organismo que mayor trabajo desarrolla en este ámbito corresponde al Patronato Nacional de Reos (PANAR), unidad dependiente de Gendarmería de Chile, pero con personalidad jurídica propia.

El principal objetivo de este organismo consiste en "brindar apoyo postpenitenciario a los condenados que egresan, por medio de la implementación de programas y proyectos sociales". Para cumplir con este cometido, el organismo cuenta con un presupuesto que bordea los \$400 millones de pesos. En la siguiente tabla se presentan antecedentes respecto a la evolución del presupuesto anual del PANAR.

Tabla N°33: Presupuesto Patronato Nacional de Reos

Año	Presupuesto Nacional (millones de \$)
1999	120,6
2000	120,1
2001	189,3
2002	190,5
2003	388,1
2004	396,5

* Expresado en pesos de abril de 2004

Fuente: Ley de Presupuestos del Sector Público

A continuación se describen los principales programas que existen actualmente en el país en materia de reinserción social.

IV.1 Algunos programas desarrollados en Chile

a) Proyectos intrapenitenciarios:

Una de las líneas de trabajo del PANAR es desarrollada al interior de los recintos penales con los internos que están próximos a salir en libertad. Se ha optado por esta modalidad, ya que existe acuerdo con respecto a la importancia de comenzar la intervención de manera gradual antes de que la persona recupere la libertad.

En este contexto se desarrollan programas de apoyo a la reinserción social tales como el proyecto de nivelación de educación para personas que trabajan o el proyecto de panaderías que emplean a reclusos.

El alcance de estos programas es relativamente menor si se considera que a diciembre de 2003 las panaderías generaban 86 puestos de trabajo y que la meta de cobertura del programa de nivelación educacional para el año 2002 era de 340 trabajadores.

b) Colecta Nacional:

Otra de las actividades importantes dentro de las labores realizadas por el PANAR es la colecta nacional, ya que esta constituye una de las principales fuentes de financiamiento para el desarrollo de actividades que potencian la rehabilitación de las personas que cumplen condena o que se están reinsertando nuevamente en la sociedad.

A través de la colecta del año 2001 se logró recaudar más de \$30 millones, la mayor parte de los cuales fueron utilizados en reparación de dependencias de los internos, adquisición de herramientas y materiales para talleres, medicamentos, útiles de aseo, entre otros.

c) Patronatos locales:

Además del trabajo desarrollado por el PANAR está el aporte de los Patronatos Locales de Reos, los cuales también desarrollan proyectos en el área de reinserción. En la actualidad existen seis de estas unidades operativas, y están ubicadas en Arica, Valparaíso, Melipilla, Santiago, Rancagua y Concepción. Su principal labor consiste en dar atención y apoyo a quienes se encuentran bajo libertad condicional y a quienes están en proceso de borrar sus antecedentes prontuarios haciendo uso del Decreto 409 (en la siguiente sección se explica en detalle el proceso de eliminación de antecedentes).

Adicionalmente, los Patronatos Locales ejecutan proyectos de intervención que funcionan sobre la base de fondos concursables asignados por el PANAR con la finalidad de reforzar ciertas áreas de intervención. Entre estos proyectos se incluyen actividades de capacitación laboral, difusión del Decreto 409, intervención psicosocial, etc. (Para mayor detalle ver **Anexo N° 6**).

En la siguiente tabla se presenta un resumen de los proyectos financiados durante el año 2001.

Tabla N°34: Proyectos financiados vía fondos concursables 2001

Área de Intervención	Proyectos Financiados
Psicosocial	25
Microempresa	3
Capacitación	30
Difusión	21
Otros	14
Total	93

* Expresado en pesos de abril de 2004

Fuente: Gendarmería de Chile

d) Programas de reinserción dirigidos a los reclusos que gozan de beneficios intrapenitenciarios o a las personas que deben cumplir medidas alternativas a la reclusión

Los programas existentes actualmente en Chile dirigidos a esta población son:

1. Hoy es mi Tiempo
2. Fortalecimiento de Consejos Técnicos y Seguimiento de la Población con Beneficios de Salida Controlada al Medio Libre
3. Reinserción Laboral
4. Modelo de Intervención Diferenciada

A continuación se encuentran dos tablas comparativas con la descripción, la población objetivo, entidad a cargo, inicio, financiamiento y cobertura de cada uno de ellos.

Tabla N°35: Población objetivo y descripción de algunos programas de reinserción dirigidos a los reclusos que gozan de beneficios intrapenitenciarios o a las personas que deben cumplir medidas alternativas a la reclusión

Programas de Reinserción en el Medio Libre	Población Objetivo	Descripción
1. Hoy es mi Tiempo	Personas de 19 a 29 años sujetas a beneficios intrapenitenciarios	Su objetivo es reinsertar laboralmente a jóvenes con antecedentes penales, brindarles apoyo psicosocial e inserción en redes institucionales sociales y del mercado laboral y apoyarlos en la eliminación de antecedentes penales. Los jóvenes reciben apoyo psicosocial durante 9 meses, a través de un trabajo personalizado con monitores. ⁹⁰ Los jóvenes que han participado de esta iniciativa ⁹¹ , realizaron cursos de capacitación en distintos institutos, en las áreas de computación, electricidad, estructuras metálicas, instalaciones eléctricas y sanitarias, repostería y peluquería, entre otras especialidades. Además, han recibido apoyo en las áreas de nivelación escolar y de asesoría jurídica para el proceso de omisión y eliminación de antecedentes. De acuerdo con las evaluaciones realizadas a las ejecuciones de "Hoy es mi tiempo" en los años 2001 y 2002, el mayor impacto del programa se produce en la reincidencia. La tasa de reincidencia delictual de los participantes del programa alcanza sólo al 3,8%, la cual es significativamente menor al 48% ⁹² que presenta la población penal general.
2. Fortalecimiento de Consejos Técnicos y Seguimiento de la Población con Beneficios de Salida Controlada al Medio Libre	Personas con beneficio intrapenitenciario de salida controlada al medio libre (salida diaria y dominical)	Consta de dos etapas: la primera, que es cuando el condenado postula a al beneficio, se realizan talleres con su familia con el objetivo de orientar al individuo en el nuevo proceso. La segunda etapa se inicia con el otorgamiento del beneficio, y en ella, se asiste al individuo a través del apoyo psicosocial y se establecen nexos con diferentes redes sociales para ayudarlo en su reinserción en la sociedad, dando especial énfasis a la capacitación e incorporación laboral del usuario. El profesional a cargo debe evaluar permanentemente la eficacia del vínculo logrado entre el beneficiario y la red social.
3. Reinserción Laboral en el Medio Libre	Personas sujetas a medidas alternativas o a beneficios intrapenitenciarios de salida controlada al medio libre	Su objetivo es promover la integración de estas personas a la sociedad a través del trabajo. Esto se logra a través de la capacitación laboral en un oficio de acuerdo a las habilidades e intereses de los beneficiarios y concordante con las necesidades de la economía local o regional; de la asesoría y capacitación para el emprendimiento laboral en aquellas personas que trabajan en forma independiente; de la orientación y apoyo para la inserción en un puesto de trabajo y en la adaptación a este; de la asesoría tanto del trabajador dependiente como del empleador en la resolución de conflictos a nivel laboral, y por último del apoyo en la obtención de hábitos de trabajo y habilidades sociales para adaptarse al mundo laboral.
4. Modelo de Intervención Diferenciada	Todas las personas sujetas a la medida alternativa de libertad vigilada	Está a cargo de los delegados de Libertad Vigilada los que cuentan con un instrumento de diagnóstico que les permite determinar las áreas deficitarias del individuo y todos aquellos aspectos que necesitan ser intervenidos en forma urgente, y determinar a qué módulos de tratamiento debe asistir cada persona. Existen 7 módulos diseñados, con objetivos definidos para cada uno: cuatro de Entrenamiento (Comunicación, Autopercepción, Motivación y Persistencia y Receptividad a la Autoridad), y tres módulos de Intervención Diferenciada (Resolución de Conflictos, Desarrollo de Vínculos, Desarrollo del Juicio Moral).

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el Departamento del Medio Libre de Gendarmería y Panar.

⁹⁰ El equipo lo componen 15 profesionales del área social (psicólogos, asistentes sociales y profesores, entre otros) quienes los acompañan y apoyan en su proceso de reinserción.

⁹¹ En total se han atendido 700 jóvenes pertenecientes a las regiones metropolitana, quinta y sexta. 300 de ellos durante el año 2001, 200 el 2002 y 200 el 2003.

⁹² Calculada por Gendarmería en el año 2000, para más detalle ver sección II.2.

Tabla N°36: Población objetivo y descripción de algunos programas de reinserción dirigidos a los reclusos que gozan de beneficios intrapenitenciarios o a las personas que deben cumplir medidas alternativas a la reclusión.

Programas de Reinserción	Entidad a cargo	Inicio	Financiamiento	Cobertura Poblacional	Cobertura Geográfica
1. Hoy es mi Tiempo	Panar	año 2001	\$200 millones de pesos ⁹³ anuales aportados por el Ministerio de Hacienda	700 personas (2001 al 2003)	Santiago, Rancagua, Valparaíso y Concepción
2. Fortalecimiento de Consejos Técnicos y Seguimiento de la Población con Beneficios de Salida Controlada al Medio Libre	Dpto. Readaptación y Departamento Medio Libre	año 1999	M\$44.646.000 aportados por el Ministerio de Hacienda	actualmente 328 personas	Iquique, Valparaíso, Santiago, Rancagua, Talca, Concepción y Temuco
3. Reinserción Laboral en el Medio Libre	Departamento Medio Libre	Año 1994	M\$ 365.176 aprobados en la ley de presupuesto del año 2004 y aportados por el Ministerio de Hacienda	14.092 personas (1994 al 2003). El 2003 se atendió a 1.594 personas	Todas las regiones del país a excepción de la XI. Disponible en 23 de los 30 CRS del país.
4. Modelo de Intervención Diferenciada	Departamento Medio Libre	Año 2000	Sin Información	Todas las personas que ingresan a libertad vigilada, que son 4.415 (2000 al 2003)	Todas las regiones

Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el Departamento del Medio Libre de Gendarmería y Panar.

IV.2 Eliminación de antecedentes

En el caso de Chile, los antecedentes penales de todas las persona que han sido procesadas y condenadas por crímenes, simples delitos o cuasidelitos, son administrados por el Servicio de Registro Civil e Identificación donde se archivan los prontuarios penales en que se registran este tipo de anotaciones. Estos antecedentes son secretos, y sólo se puede entregar información a la persona afectada, a las autoridades judiciales, policiales o a Gendarmería. Existen dos mecanismos para eliminar en forma definitiva las anotaciones penales. La primera es a través del Decreto de Ley 409, en el cual se estipula que después de un período de control voluntario –que puede ser de dos años si la persona registra una sola condena y cinco años si existe más de una condena- se pueden borrar condenas previas de los archivos. Para ello, el beneficiario debe acudir mensualmente a algún Patronato Local de Reos, Unidades Penales o Centros de Reinserción Social del país para firmar un registro.

La segunda forma de borrar anotaciones del prontuario policial corresponde al Decreto Supremo N°64, el cual especifica ciertos casos en los que se puede proceder a eliminar los registros. Estos son: condenas por faltas una vez transcurridos tres años desde el cumplimiento de la sanción, condenas por cuasidelitos y simples delitos sancionados con multa o pena corporal menor a tres años, siempre y cuando hayan transcurrido a lo menos cinco años desde el cumplimiento de la condena y sea la única anotación. En el caso de condenas por crímenes, el período transcurrido debe ser de diez años.

⁹³ En el primer año se invirtieron \$275 millones de pesos, y en los años siguientes el presupuesto ha sido de \$200 millones de pesos anuales.

Como alternativa, en algunos casos se puede solicitar la omisión de anotaciones para certificados de antecedentes mientras éstas aún se mantienen vigentes en el prontuario penal. Pueden acceder a este beneficio las personas que cumplen su condena a través de medidas alternativas a la reclusión, y en general las que hayan cometido cualquier delito salvo los excluidos por ley, donde se encuentran: delitos sexuales (violación, sodomía, abuso deshonesto, prostitución de menores), homicidio, robo con violencia y delitos incendiarios. Respecto de estas infracciones para la omisión se requiere que hayan transcurrido al menos 10 años desde el cumplimiento de la pena, y que se trate de una sola anotación.

En cuanto a la extensión en la utilización de este beneficio por parte de los ex-reclusos, los datos disponibles indican que ésta ha ido en aumento desde el año 1999. La siguiente tabla presenta estos datos.

Tabla N°37: Eliminación de antecedentes prontuarios

	N° Beneficiarios	Aumento Porcentual
1999	2.869	-
2000	3.643	27,0%
2001	4.607	26,5%
2002	5.551	20,5%
2003*	5.757	3,7%
Meta 2004	5.930	3,0%

*Valor estimado

Fuente: Indicadores de Gestión 2004, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

V. Instituciones privadas involucradas en la rehabilitación y reinserción

Además de los programas desarrollados por Gendarmería de Chile en el marco de sus programas de reinserción social, existen algunas entidades privadas que trabajan en este ámbito.

En su mayoría corresponden a grupo de personas que se organizan en forma voluntaria para asistir a los reclusos de diferentes maneras. Algunos de estos grupos se establecen más formalmente, a través de organizaciones no gubernamentales que funcionan mediante donaciones privadas o fondos estatales conseguidos por distintas vías.

Por otro lado, existen algunas organizaciones más consolidadas que han permanecido por más tiempo trabajando en forma estable al interior de los recintos penales, y que cuentan con un mayor desarrollo en cuanto a metodologías de trabajo y procedimientos de intervención.

Es importante señalar el destacado papel que desempeñan las organizaciones asociadas a la iglesia, sea esta católica o evangélica. De hecho, cada recinto penitenciario cuenta con un capellán y con agentes pastorales que visitan periódicamente a los reclusos. Por otro lado, gran parte de las fundaciones y organizaciones involucradas en esta línea de trabajo están relacionados de alguna manera con la iglesia.

Entre las instituciones que actualmente trabajan con reclusos en programas de rehabilitación se encuentran: Coresol, Target Enlace, Hogar de Cristo, Vicaría de Pastoral Social, Fundación Monseñor Carlos Oviedo, Fundación Ruperto Lecaros, Fundación Paternitas, Fundación Integra, Corporación La Esperanza, Confapreco, entre otras. En el **Anexo N° 7** se presenta un resumen con las principales actividades desarrolladas por cada una de estas instituciones.

Las metodologías de trabajo utilizadas en las intervenciones llevadas a cabo por cada institución es diferente, como también lo son el enfoque personal que cada una tiene con respecto a la rehabilitación y reinserción de los internos. Algunos consideran que el énfasis debe ponerse en los niños y la familia, a manera de mejorar sus condiciones de vida para romper el círculo de la delincuencia. Otros dan la principal importancia al desarrollo de capacidades laborales y de oportunidades de empleo, para de esta manera evitar los niveles de reincidencia. La educación y la importancia de que los programas tengan un componente valórico es otra de las líneas de trabajo.

En general todos los programas se complementan y hay espacio para que cada uno desarrolle su trabajo, aunque lo ideal sería poder contar con un programa integral que abordara el problema desde distintas perspectivas en forma simultánea. Una primera aproximación hacia este modelo de intervención está siendo ejecutada a través del proyecto "Renacer", una iniciativa puesta en práctica durante el año 2004 en el CCP Colina II. En el siguiente recuadro se describe este programa.

Recuadro N°14: Proyecto Renacer

El proyecto Renacer nació el año 2003 en la Confederación de Familiares y Amigos de Presos Comunes (Confapreco) con el objetivo de ayudar a los reclusos a tener una rehabilitación efectiva y a lograr reinsertarse en la sociedad. Es un programa de reinserción social de dos años de duración, uno al interior del penal y otro en el medio libre, financiado por empresas privadas (actualmente tiene alrededor de 30 colaboradores). La intervención pone énfasis en el desarrollo de habilidades personales tales como autoestima, trabajo en equipo y fortalecimiento valórico, para lo cual cuenta con cuatro líneas de acción: apoyo psicosocial, formación profesional para el trabajo, desvinculación con la cultura delictiva y reinserción laboral y familiar.

Los objetivos del programa son: fomentar el cambio valórico en las personas, formar desde una perspectiva global a los internos, crear las condiciones necesarias para la implementación de proceso del capacitación y de generación de empleo, y desvincular a los participantes de la cultura delictiva.

Actualmente participan de esta iniciativa 18 personas, la mayoría de ellas aún al interior del penal. El equipo de profesionales que los atienden está constituido por un asistente social, un psicólogo y un técnico en terapia ocupacional, contratados específicamente para el programa. Además cuentan con el apoyo de un psiquiatra una vez al mes.

El programa es considerado como un piloto que será validado a través de una evaluación para ir desarrollando un modelo de trabajo replicable. A futuro se pretende desarrollar intervenciones más masivas, en lo posible abarcando un módulo completo.

Fuente: Proyecto Renacer, "Una Propuesta de Intervención para el Desaprendizaje Valorativo y Cultural en el Ámbito Delictual", octubre de 2002.

Las conclusiones que pueden obtenerse respecto del funcionamiento de los organismos privados que proveen atención a los reclusos al interior de las cárceles son variadas. En primer lugar, se puede indicar que existen necesidades de mejorar las metodologías de trabajo. Esto porque es muy común que el trabajo desarrollado se fundamente en la intuición y experiencia de las personas a cargo, sin que exista detrás un modelo de intervención validado.

En segundo lugar, existen grandes carencias en el área de evaluación de programas y seguimiento de los participantes una vez que han egresado del sistema. Esto dificulta el desarrollo de modelos de trabajo replicables y la obtención de niveles de profesionalización de la intervención.

Otro elemento susceptible de ser perfeccionado corresponde a las instancias de comunicación entre actores involucrados. En la actualidad no existen sistemas formalizados de intercambio de información, por lo que la colaboración depende principalmente de la calidad de las relaciones personales. No obstante lo anterior, existe conciencia de la utilidad que podría prestar un modelo que permitiera compartir experiencias exitosas para potenciar los resultados conjuntos.

Por otro lado, se considera necesario desarrollar mecanismos de interacción que permitan dar continuidad al trabajo que se realiza con los internos, por ejemplo, derivar a personas que han mostrado buenos resultados en programas de asistencia intrapenitenciaria, a comunidades de acogida en el medio libre.

Para finalizar, es importante señalar que, el aporte de las instituciones privadas a la labor rehabilitadora de Gendarmería es considerado valioso, sobre todo en un contexto en el que el presupuesto institucional para actividades de reinserción es limitado, aunque es conveniente que se perfeccionen algunos elementos a fin de mejorar los resultados obtenidos, como son la coordinación que existe entre las entidades y Gendarmería y la interacción entre las mismas instituciones involucradas.

C. CONCLUSIONES

Los programas de rehabilitación y reinserción existentes actualmente en Chile son variados y en general pueden ser categorizados de manera similar a los que se observan en otros países del mundo, aunque el nivel de desarrollo de cada uno de ellos varía notablemente.

Los programas disponibles contemplan intervenciones en las áreas de trabajo, educación, apoyo psicosocial y tratamiento de drogas, siendo los dos primeros los que cuentan con una mayor cobertura poblacional. Los programas de asistencia psicológica y tratamiento de drogas son los que cuentan con un menor grado de desarrollo.

Entre los aspectos que presentan mayores oportunidades de perfeccionamiento futuro se encuentran:

- Procesos de clasificación de reclusos: Actualmente la población penal se clasifica para fines de segmentación (separación física de los individuos) y no para la asignación a programas de rehabilitación. Por eso, las decisiones de selección para programas son tomadas de acuerdo a evaluaciones caso a caso, en forma subjetiva. Adicionalmente, los programas ofrecidos son similares para todas las personas, por lo que aún falta desarrollo en el área de diseño de estrategias específicas de intervención de acuerdo a las necesidades particulares de cada grupo.
- Condiciones de vida al interior de los recintos penales: Para que las intervenciones orientadas a generar procesos de cambio de hábitos y conductas funcionen, es necesario que primero se cumplan una serie de condiciones mínimas que permitan llevarlos a cabo de manera adecuada. Especial relevancia debería tener el tema de la infraestructura carcelaria y de los programas de alimentación, higiene, atención de salud y mantenimiento de celdas y áreas comunes, entre otros.
- Recursos para rehabilitación: Desde el año 1999 los recursos para el área de readaptación intramuros se encuentran congelados. Si bien la institución reconoce la importancia de estos programas, en la práctica su prioridad es la mantención del orden y la seguridad al interior de los recintos penitenciarios.
- Metodologías de intervención: Actualmente las unidades técnicas a cargo de la implementación de programas de rehabilitación al interior de los penales actúan en forma independiente, sin una instancia de coordinación o de comunicación e intercambio de conocimientos. Si bien cuentan con lineamientos generales y con metas mínimas a cumplir en materia de cobertura de programas, sólo se utilizan indicadores de cantidad de personas atendidas y no de calidad de las intervenciones.
- Atención a procesados y detenidos: Esta claro que los programas de reinserción deben ser focalizados hacia la población condenada porque se requiere de un período de tiempo estable para poder trabajar mejor. Sin embargo, los demás miembros de la población penal también deberían tener acceso a programas para uso del tiempo libre y mejoramiento de las condiciones de encierro (estrés, salubridad, tiempo dedicado al ocio, etc.).

-
- Evaluación de programas: Existe consenso con respecto a la necesidad de evaluar las experiencias de trabajo, a fin de aprender de los errores cometidos y de compartir experiencias exitosas. Hasta el momento ningún programa de rehabilitación cuenta con una evaluación de impacto, sólo se cuenta con indicadores de cobertura y con impresiones personales con respecto a la efectividad de los programas.
 - Incorporación de privados: Ha habido avances en el ámbito de incorporación de privados en programas de rehabilitación intrapenitenciarios, pero aún existe mucho por hacer. Falta generar instancias de encuentro entre el sector público y el privado que permitan mejorar las relaciones de trabajo. Se requiere un cambio profundo en la cultura institucional, sobre todo entre los funcionarios que se encuentran en un contacto directo con la población reclusa, a modo de que se vea la participación de privados como una oportunidad de potenciar los resultados obtenidos, y no como una amenaza hacia el trabajo institucional.

En ese sentido se pueden desarrollar avances en materia del establecimiento de un marco que regule las relaciones entre privados y Gendarmería de manera de facilitar el trabajo a través del establecimiento de reglas claras de interacción. Además, sería positivo que existiera un sistema de acreditación de las entidades privadas a través del cual éstas se comprometieran a cumplir con ciertos requisitos, haciendo más fácil y expedito el trabajo entre ambas partes.

- Relación entre privados: Las entidades privadas que actualmente ejecutan programas de rehabilitación y reinserción trabajan de forma independiente y, salvo en los casos en que existen relaciones personales fluidas, no están enteradas de los proyectos que cada una realiza. Por eso, en general se reconoce la necesidad de crear instancias de comunicación entre ellas, probablemente a través de una red de organizaciones que les permita potenciar el intercambio de experiencias y conocimiento.

• Propuestas

A la luz de los antecedentes recabados mediante la investigación comparada internacional, y teniendo en cuenta las conclusiones obtenidas luego de analizar la situación del país en relación con la rehabilitación y reinserción de reclusos, en la presente sección se proponen algunas recomendaciones de políticas, con el objetivo de proporcionar líneas de acción para mejorar el sistema que actualmente opera en el país en estas materias.

Se debe indicar que una de las principales conclusiones de este estudio es la necesidad de potenciar el desarrollo de una Política Nacional de Ejecución Penal, que esté orientada a resultados específicos. Para esto es clave definir una institucionalidad responsable de los objetivos propuestos, que garantice la coordinación y consistencia entre las diversas intervenciones, y que además contribuya a poner en la agenda pública el tema penitenciario. Además debe lograr crear conciencia sobre la relevancia de este tema, y como consecuencia de esto, la importancia de asignar recursos para la ejecución de programas de rehabilitación y reinserción. En segundo lugar, se deben especificar detalladamente los procesos que se llevarán a cabo para el logro de estos objetivos.

Finalmente, antes de comenzar con el análisis, es importante señalar que las realidades observadas varían notablemente de un penal a otro, por lo que es difícil establecer una propuesta general. Por eso, algunas de las sugerencias planteadas responden a situaciones puntuales y debe existir precaución con su generalización. A continuación se detallan las conclusiones y propuestas desarrolladas para las distintas áreas que presentan oportunidades de perfeccionamiento, agrupadas en dos categorías: cambios en la institucionalidad y cambios en los procesos, las cuales a su vez se subdividen en diferentes temas de interés.

I. Cambios en la Institucionalidad

En primer lugar, es necesario definir detalladamente la institucionalidad responsable de la ejecución de todas las penas existentes en el país, y a su vez de implementar y evaluar las políticas y programas de rehabilitación y reinserción para la población de condenados.

1. Creación de una Dirección Nacional de Administración de Penas

Diagnóstico: *En Chile las funciones de atender, vigilar y asistir a aquellas personas que se encuentran detenidas, con libertad restringida o privadas de libertad están en manos de Gendarmería, organismo que depende del Ministerio de Justicia. Las personas que cumplen penas alternativas a la reclusión dependen del Departamento de Tratamiento en*

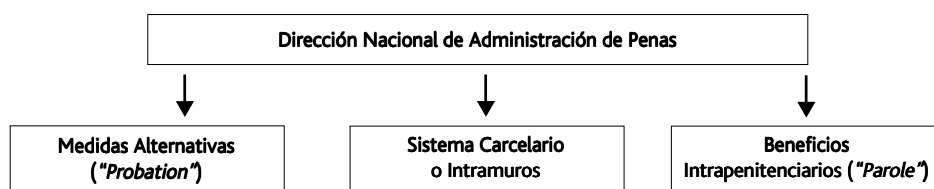
el Medio Libre que a su vez depende de Gendarmería. La ejecución de las penas de quienes se encuentran reclusos o con beneficios intrapenitenciarios también dependen de la gestión de Gendarmería de Chile.

La institucionalidad vigente en nuestro país, constituye una limitante para la ejecución de medidas alternativas y de beneficios intrapenitenciarios ya que, en la práctica, Gendarmería centra sus funciones en las personas que se encuentran reclusas en recintos carcelarios. Adicionalmente, del presupuesto global asignado a Gendarmería para la ejecución de todas las penas, se debe destinar una parte a cada medida –sea privativa o no privativa de libertad– que depende de la definición de prioridades de la institución.

Por otra parte, algunas medidas alternativas –como la remisión condicional de la pena– o beneficios intrapenitenciarios otorgados⁹⁴ han implicado un control muy bajo o nulo en términos de evitar la comisión de delitos.

Debido a todo lo anterior, se propone la creación de una entidad responsable de todas aquellas personas que pertenecen al sistema penal –la Dirección Nacional de Administración de Sanciones. De ésta deberán depender los tres órganos encargados de cada tipo de sanción –medidas alternativas⁹⁵ o sistema carcelario– o de quienes gozan de beneficios. Así, cada organismo tendría la jerarquía, capacidad técnica y el financiamiento requerido para poder ejercer sus funciones en forma más adecuada⁹⁶. A continuación se presenta un esquema simplificando de la idea propuesta:

Recuadro N°15: Institucionalidad propuesta



Fuente: elaboración propia.

Los objetivos de esta nueva institucionalidad son esencialmente dos: asegurar el cumplimiento de cada pena o beneficio establecido y favorecer la reinserción de todos los individuos, para romper así con el ciclo delictual.

Recomendación: Necesidad de crear una "Dirección Nacional de Administración de Sanciones" encargada de todas las personas que pertenecen al sistema.

⁹⁴ Algunas personas que se encuentran en libertad condicional tienen la posibilidad de acudir al Patronato Nacional de Reos, organismo con personalidad jurídica independiente que depende de Gendarmería. Se ha detectado que si bien tiene ciertos programas de apoyo y seguimiento para este grupo de condenados, éstos son escasos y con una muy pequeña cobertura, coexistiendo con una falta de seguimiento y de control.

⁹⁵ La discusión en torno a la ley sobre penas alternativas a la reclusión ha sido tratada en un proyecto realizado en el año 2001 por la Fundación Paz Ciudadana denominado "Proyecto de Reforma al Sistema Medidas Alternativas a la Privación de Libertad". En él se proponen temas tales como: la creación de una nueva orgánica a cargo de la implementación del sistema, la ampliación del catálogo de penas alternativas, el fortalecimiento de proveedores privados y la obligación de emitir informes presentenciales para todas las medidas.

⁹⁶ Además la Dirección Nacional de Administración de Penas deberá tener vinculación y coordinación con el organismo a cargo del cumplimiento de sanciones previstas para infractores juveniles en el nuevo proyecto de Responsabilidad Penal Juvenil.

II. Cambios en los Procesos

En segundo lugar, es necesario especificar los procesos que se llevarán a cabo para el logro de los objetivos y de las metas propuestas, las cuales deberán ser periódicamente evaluadas.

1. Establecimiento de un Sistema de Condena y Tratamiento

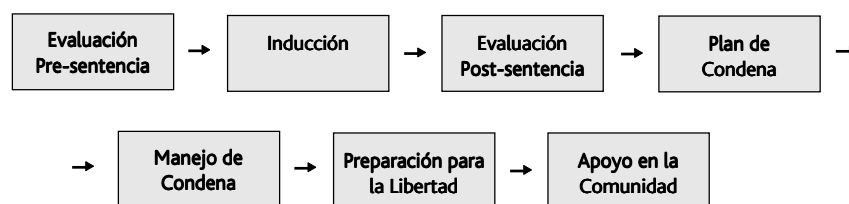
a) Programa de administración integrada de condenados

Diagnóstico: *Para que exista una adecuada reinserción del individuo en la sociedad es necesario que éste reciba un tratamiento continuo en el tiempo, considerando toda su historia y necesidades de manera integral. En Chile no existe un sistema integrado de condena y tratamiento como tal.*

Se propone la utilización de un modelo en el cual la persona condenada constituye el centro de atención. En este modelo se debe considerar su historia, antecedentes y necesidades en forma integral. Adicionalmente, el modelo debe contemplar la continuidad en el tratamiento independientemente del tipo de pena establecida o edad del condenado, es decir, tanto de las personas que cumplen penas privativas y no privativas de libertad, como de los menores y adultos.

A continuación se presenta el modelo denominado "Administración Integrada de Ofensores" que ha sido desarrollado en Nueva Zelanda (ver detalles en Anexo N°1, punto 3).

Recuadro N°16: Modelo de administración integrada de ofensores - Nueva Zelanda



Fuente: "Managing Offenders". Department of Corrections New Zealand, 2002.

Recomendación: Establecimiento de un programa de administración integrada para todas las personas que pertenecen al sistema (independientemente del tipo de pena o persona), basándose en el modelo utilizado en Nueva Zelanda.

b) Sistema de clasificación de reclusos

Diagnóstico: *Los sistemas de clasificación sirven para evaluar a los reclusos y asignarlos a categorías apropiadas, ya sea para facilitar la administración y gestión de la cárcel o para organizar los programas de asistencia y rehabilitación. En*

las cárceles chilenas sólo se utilizan con el primer propósito.

El instrumento utilizado para clasificar a la población penal de acuerdo a su nivel de compromiso delictivo corresponde a la ficha de clasificación. Esta herramienta data de principios de los años 80 y desde entonces sólo ha sufrido algunas pequeñas modificaciones. Actualmente requiere de una revisión y actualización puesto que se ha visto cuestionada la validez de ciertas variables incorporadas en la evaluación, debido a los cambios que –según la percepción del personal que trabaja en los establecimientos penitenciarios- ha experimentado la población penal (por ejemplo, mayor consumo de drogas, uso masivo de tatuajes, etc.).

El sistema de clasificación de la población penal que se aplica en Chile sólo se utiliza como criterio de segregación poblacional por medidas de seguridad y control de la contaminación criminológica entre individuos, pero no como antecedente para la asignación a programas de rehabilitación. Es por esto que se detecta la necesidad de mejorar los sistemas de evaluación, y relacionarlos con las necesidades de rehabilitación de cada interno.

Las oportunidades de programas de rehabilitación ofrecidas son similares para todas las personas, por lo que falta potenciar el diseño de estrategias específicas de intervención que sean acordes a las necesidades particulares de cada grupo de personas, a sus intereses y a sus capacidades de aprendizaje. Para ello, es necesario realizar una evaluación más detallada de cada interno, en la que se incorporaran elementos correspondiente a la caracterización psicológica del individuo, más allá de las variables generales que hoy en día se analizan (nivel educacional, apariencia, etc.).

Por su parte, los problemas de diseño y de sobrepoblación existentes en la mayoría de los penales obstaculizan la segmentación de la población penal, por lo que éste es otro aspecto que requiere mejoras. Si bien desde el año 1999 se está ejecutando un programa de mejoramiento de las condiciones de segmentación de las cárceles chilenas financiado por el Ministerio de Hacienda, aún quedan 55 penales sin segmentar⁹⁷, por lo que se debe seguir trabajando en esta línea.

Recomendaciones: Perfeccionar los sistemas de clasificación de reclusos de manera de incorporar variables que permitan determinar las necesidades particulares en relación con los programas de rehabilitación.

Continuar mejorando los programas de segmentación intrapenitenciaria, a fin de hacer efectiva la separación de los grupos al interior de cada recinto penitenciario.

c) Establecimiento de relaciones de trabajo y redes de apoyo

Diagnóstico: *La cooperación entre los distintos agentes involucrados en el trabajo de rehabilitación y reinserción de reclusos –sean estas entidades públicas o privadas- es de vital importancia para el correcto funcionamiento del sistema. El establecimiento de redes de trabajo y de instancias de coordinación puede mejorar los resultados obtenidos.*

Los principales agentes involucrados en la ejecución de los programas de asistencia y rehabilitación intrapenitenciarios corresponden a las áreas técnicas de cada recinto penal. Estos equipos de profesionales (asistentes sociales, psicólogos, etc.) generalmente actúan en forma independiente, sin una instancia de coordinación o de comunicación e intercambio de conocimientos entre ellos. Si bien cuentan con lineamientos generales de acción, proporcionados por el Departamento de Readaptación, las decisiones de ejecución de programas dependen de cada equipo. Se

⁹⁷ Según el "Informe Final de Evaluación, Programa de Segmentación Penitenciaria". Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2003.

detectan carencias en las áreas de sistematización de experiencias de trabajo, intercambio de información y definición de requerimientos mínimos de intervención. Esto último porque en la actualidad sólo existen exigencias en términos de la cobertura de los programas, pero no de la calidad de las intervenciones.

Adicionalmente es indispensable que Gendarmería logre tener un adecuado liderazgo que le permita coordinar y conducir las actividades –ya sea con entidades externas o entre miembros de la misma institución- que se deban llevar a cabo para obtener una rehabilitación y reinserción efectiva de reclusos, así como la activación de recursos externos para la implementación de los programas.

Otro actor importante en materia de programas de rehabilitación son las entidades privadas que voluntariamente participan en los programas de rehabilitación de los distintos recintos penales del país. Estas organizaciones también podrían obtener beneficios con la creación de una instancia de comunicación entre ellas, que permitan potenciar el trabajo colaborativo. En la actualidad, estos organismos actúan en forma independiente y por lo general no están enterados de los proyectos que las demás entidades realizan, salvo en casos excepcionales. Existe el deseo de estas organizaciones de intercambiar información y complementar los distintos enfoques de trabajo (incluso hubo un intento fallido de constituir una red de colaboración⁹⁸, lo cual podría ser revitalizada en el futuro próximo).

Por otro lado, falta generar instancias de encuentro entre el sector público y el privado que permitan mejorar las relaciones de trabajo entre ambas partes. Se requiere un cambio profundo en la cultura institucional, de modo que se vea la participación de privados como una oportunidad de potenciar los resultados obtenidos, y no como una amenaza hacia el trabajo institucional. Para impulsar este cambio, sería positivo que existiera un proceso de acreditación a través del cual las organizaciones privadas se comprometieran a cumplir con ciertas condiciones y estándares de atención.

En los últimos años ha habido avances importantes en el ámbito de incorporación de privados en programas de rehabilitación intrapenitenciarios, pero aún existe mucho por hacer en este campo, particularmente en el área de participación de empresas, puesto que ellas realizan un aporte importante ayudando a completar el ciclo de la reinserción y proporcionan oportunidades de trabajo a ex reclusos. En este sentido se pueden desarrollar avances en materia del establecimiento de un marco que regule las relaciones entre privados y Gendarmería, facilitando el trabajo a través del establecimiento de reglas claras de interacción.

Un desafío adicional se presenta en el caso de las relaciones de trabajo entre la administración de las nuevas cárceles concesionadas y los actores involucrados en la rehabilitación de reclusos que ya se encuentran operando, ya que es importante que se establezcan nuevas redes de trabajo para que los nuevos agentes rehabilitadores aprovechen la experiencia de las organizaciones que llevan más tiempo trabajando en este ámbito.

Recomendación: Incentivar el establecimiento de redes de trabajo tanto en el ámbito público como en el privado, de manera de mejorar la comunicación, coordinación e intercambio de experiencias entre las entidades.

2. Diseño e Implementación de Programas de Rehabilitación y Reinserción

a) Cobertura, focalización y selección de participantes

Diagnóstico: *Durante el año 2003, cerca de 21.000 reclusos se quedaron sin acceso a programas laborales, mientras*

⁹⁸ La Conafie fue una organización que tuvo el objetivo de agrupar a las entidades que trabajaban en la rehabilitación y reinserción de aquellas personas que están o han estado en las cárceles. Se reunía dos veces al año, pero en el 2002 debió dejar de funcionar debido a que no consiguió la personalidad jurídica y no contó con el financiamiento mínimo necesario.

que más de 8.000 condenados no accedieron a programas educacionales. Adicionalmente, la selección de internos para el acceso a programas debe ser perfeccionada.

Actualmente, los programas laborales y educacionales son los que se encuentran más extendidos, sin embargo, existe aún un gran número de condenados sin acceso a esta clase de oportunidades. En el caso de los programas psicológicos y de tratamiento para adictos al alcohol y drogas la situación es más dramática, ya que es muy escaso el número de personas que recibe atenciones de este tipo. Gran parte de los recintos penales no cuenta con la infraestructura ni con el equipo profesional necesario para implementar tratamientos de esta naturaleza. Esta situación es grave si se consideran los altos niveles de consumo abusivo de sustancias y de trastornos psicológicos en la población penal.

Otro tema importante a ser analizado tiene relación con la focalización de las oportunidades de rehabilitación. En la actualidad los programas de rehabilitación intrapenitenciarios se dirigen casi exclusivamente a la población condenada, priorizando la atención de aquellos que se encuentran próximos a salir al medio libre. Es claro que las intervenciones de largo plazo requieren estabilidad en la población para poder completar los programas de trabajo. No obstante, los demás miembros de la población penal (por ejemplo, procesados y población cumpliendo condenas largas) también deberían tener acceso a actividades orientadas a la utilización del tiempo libre y al mejoramiento de las condiciones de encierro (estrés, salubridad, etc.). Esta es un área en la que falta desarrollo.

En cuanto a la selección de los participantes de los programas de rehabilitación, es importante señalar que el perfeccionamiento del sistema de clasificación de reclusos propuesto en la sección anterior, contribuiría a mejorar las oportunidades de acceso igualitario de todos los internos a los distintos programas de rehabilitación. Actualmente la selección es hecha de acuerdo al criterio del cuerpo técnico de cada penal sobre la base de evaluaciones caso a caso, por lo que esencialmente difieren de un lugar a otro. Se requiere idear un sistema de caracterización efectiva para la selección de internos que tenga en cuenta el perfil físico y psicológico de cada persona.

Recomendaciones: Trabajar en la ampliación de la cobertura de los programas intrapenitenciarios, no sólo para la población condenada, sino también para procesados.

Además, se deben perfeccionar los sistemas de evaluación para la selección de los participantes para cada programa .

b) Entrega de programas

Diagnóstico: *Debe tenerse en consideración el nivel de capacitación del personal, de modo de asegurar una entrega adecuada con los objetivos previstos. Esta condición no siempre se cumple en los programas implementados al interior de las cárceles chilenas.*

En la mayoría de los casos los gendarmes están involucrados en las distintas etapas de la aplicación de los programas de rehabilitación, lo cual puede ser perjudicial producto de la disonancia que se genera en los beneficiarios. Por un lado ven al funcionario como represor, encargado de la seguridad y la disciplina y por otro lado, como agente involucrado en el proceso de rehabilitación. Además, los gendarmes no necesariamente cuentan con la capacitación necesaria para tales efectos.

Los funcionarios del área técnica de cada penal están involucrados directamente en los procesos de evaluación para la entrega de beneficios intrapenitenciarios, función que debería contar con un mayor grado de independencia en

relación con la ejecución de programas, evitando así que los internos participen en programas de rehabilitación con el sólo objetivo de obtener beneficios.

Se propone que los ejecutores de los programas sean distintos a los funcionarios de planta del penal, ya que se considera positivo que los internos vean a este personal como personas externas, que no están involucradas con el día a día de la vida carcelaria. En este caso, sería necesario que existiera un ente que supervise la aplicación de programas por parte de organismos externos. Con esto, los gendarmes podrían capacitarse en otras actividades y concentrarse en realizar sus funciones en forma más eficiente, mientras que los funcionarios del área técnica podrían focalizar su accionar en torno a la evaluación y diagnóstico.

Recomendación: Contratar organismos externos para el desarrollo y ejecución de programas de rehabilitación, de manera de focalizar el trabajo de cada grupo de personas y con esto mejorar la calidad de las intervenciones.

c) Integralidad de los programas

Diagnóstico: *Uno de las principales características que deben tener los programas de rehabilitación y reinserción para que funcionen correctamente es la integralidad de la intervención, vale decir, la atención del individuo abordando distintos frentes simultáneamente. En general, en los programas existentes actualmente esto no ocurre.*

Los programas que se aplican actualmente en el país rara vez cumplen con ser integrales, puesto que en general se opta por distribuir los cupos de atención de los distintos programas en el mayor número de personas posible. Si bien existen algunos programas específicos que han demostrado ser exitosos utilizando este enfoque –como es el caso del programa Hoy es mi Tiempo, a través del cual se proporciona atención paralelamente en las áreas de autoestima, familia, redes sociales, capacitación y trabajo– esto no representa una generalidad. Es necesario potenciar el trabajo en este ámbito, ampliando la cobertura de los programas que proporcionan apoyo integral, tanto a quienes se encuentran recluidos como a los que salen en libertad.

Está comprobado que los problemas deben ser abordados de manera integral para obtener mejores resultados, por lo que los esfuerzos deben ser coordinados. Esto no implica necesariamente que una entidad única deba responsabilizarse de todo el proceso, sino que es necesario que los participantes trabajen en red. Para ello, sería de gran utilidad el diseño de un Plan Nacional de Rehabilitación a través del cual se organice el trabajo de los diferentes servicios de asistencia que deben trabajar en conjunto, tanto en el período de condena como en el de transición al medio libre.

Recomendación: Potenciar el desarrollo de programas de atención integrales, a través de los cuales se proporcione asistencia simultánea desde diversos frentes. Para ello, se debería adecuar la estructura organizacional y establecer mecanismos de coordinación entre los diversos actores involucrados.

d) Evaluación de programas

Diagnóstico: *Hasta el momento ningún programa de rehabilitación cuenta con una evaluación de impacto que permita cuantificar en forma objetiva su grado de eficacia. Sólo se cuenta con indicadores de cobertura y con juicios personales respecto de la efectividad de los programas.*

Existe consenso con respecto a la necesidad de evaluar los programas que se ejecutan, a fin de aprender de la experiencia. Para ello se requiere desarrollar un sistema de seguimiento para medir los avances logrados por los internos que participan en los programas de rehabilitación. De esta forma, se podría medir la efectividad de las intervenciones y realizar los ajustes necesarios para obtener mejores resultados. Adicionalmente, esto contribuiría a la sistematización de experiencias exitosas y a la validación de los modelos de trabajo.

Se propone la creación de un organismo encargado de difundir los resultados de las evaluaciones y generar una guía de buenas prácticas, en la cual se podrían utilizar, por ejemplo, indicadores de impacto final como la tasa de reincidencia delictiva y de recaída en el consumo de drogas, o indicadores de resultados intermedios como número de castigos recibidos y cantidad de beneficios otorgados, etc. También podrían incorporarse indicadores de proceso o de actividad como la cobertura, la cantidad de horas profesionales dedicadas a programas de rehabilitación, el número de funcionarios involucrados, etc.

Idealmente debería considerarse la utilización de variables que se encuentren disponibles en los sistemas computacionales de Gendarmería, ya que esto facilitaría el proceso de recolección de información. En su defecto, se podría considerar la utilización de estos sistemas para incorporar variables de interés y aprovechar las instalaciones para llevar un registro sistemático. De esta manera, se facilitaría el seguimiento de las personas que egresan de los diferentes programas, a fin de monitorear los avances en su proceso adaptativo.

Otro elemento que debería ser incorporado en la evaluación de programas es el seguimiento de reclusos en el medio libre, ya sea que cuenten con beneficios como la salida diaria o la libertad condicional, o bien que hayan cumplido su condena (en este caso, el seguimiento deberá ser voluntario, ya que por ley la persona que cumple su condena deja de estar bajo la tutela de Gendarmería). De esta forma se facilitaría la cuantificación del impacto de los programas sobre la tasa de reincidencia criminal, que es en definitiva, el principal indicador de éxito.

Finalmente, es importante indicar que la conducción de estudios y evaluaciones conlleva costos que usualmente no están incorporados en los presupuestos de los programas.

Ésta es una de las razones que podrían explicar la gran escasez de evaluaciones que existe en la actualidad. De ahí la relevancia de incorporar una asignación presupuestaria exclusiva para estudios periódicos de este tipo.

Recomendaciones: Establecer un sistema de evaluación de los programas de rehabilitación y reinserción, con el fin de conocer con certeza su impacto sobre la reincidencia. Para esto es indispensable considerar en el presupuesto de cada programa implementado, un punto referido a la evaluación del mismo.

Además, se propone la creación de un organismo encargado de difundir los resultados de las evaluaciones y generar una guía de buenas prácticas.

e) Programas de rehabilitación intrapenitenciarios

- Infraestructura carcelaria

Diagnóstico: *Para que las intervenciones orientadas a generar procesos de cambio de hábitos y conductas funcionen,*

es necesario que primero se cumplan una serie de condiciones mínimas que permitan llevarlos a cabo de manera adecuada. Esto es algo que no siempre se cumple en las cárceles chilenas.

Debido a las condiciones de hacinamiento y precariedad existentes actualmente en la mayoría de los establecimientos penitenciarios del país, resulta difícil pensar en implementar un sistema de rehabilitación intrapenitenciario que sea efectivo en la reducción de la reincidencia.

Así, antes de pensar en ampliar o perfeccionar los programas de rehabilitación que se aplican en la actualidad, se debería poner énfasis en el mejoramiento de la infraestructura carcelaria y de las condiciones de vida al interior de las cárceles. Esto implica el aumento de las plazas de atención intramuros para disminuir los índices de hacinamiento y mejorar la calidad de las instalaciones. Además, se requiere perfeccionar los planes de alimentación, atención de salud, mantenimiento de celdas y áreas comunes, entre otros. Sólo de esta forma se podrá contar con espacios adecuados para la rehabilitación.

Recomendación: Mejorar la infraestructura carcelaria, ampliando las plazas y mejorando las condiciones de vida al interior de las cárceles para que los programas orientados a generar procesos de cambio de hábitos y conductas funcionen.

- Recursos para rehabilitación

Diagnóstico: *A pesar de que se reconoce la importancia de los programas de rehabilitación, esto no se ve reflejado en la asignación presupuestaria. De hecho, los recursos asignados al Departamento de Readaptación de Gendarmería se encuentran congelados desde 1999.*

Se requiere invertir en la habilitación de lugares en los que se puedan desarrollar los programas de rehabilitación, como por ejemplo, salas de clases, talleres para trabajo, etc. ya que en la actualidad existen carencias en este sentido. En algunos casos bastaría con habilitar apropiadamente los espacios que se encuentran disponibles, pero en otros, se requiere de modificaciones más profundas, puesto que ciertos penales no cuentan con espacio físico para instalar los talleres.

También es necesario mejorar el financiamiento de materiales de trabajo, ya que en la actualidad sólo existe financiamiento para algunos planes puntuales, pero no hay una línea de inversión permanente en esta materia. Por ejemplo, en el caso de los programas de trabajo artesanal, es habitual que los familiares del interno aporten los materiales. Debería desarrollarse un sistema que permitiera administrar los fondos que se destinen a este fin.

El desarrollo de capacidades técnicas y profesionales es otro de los elementos que debería ser potenciado, puesto que las áreas técnicas de cada penal son bastante reducidas y deben cumplir con numerosas tareas, las cuales en la mayoría de los casos tienen mayor prioridad que el desarrollo de planes de intervención y asistencia. Además, sería positivo que contarán con mayor apoyo técnico en términos de capacitación, lineamientos de acción, etc.

Recomendación: Aumentar recursos destinados al Departamento de Readaptación, poniendo énfasis en la habilitación de espacios físicos para el desarrollo de programas, en la adquisición de materiales y en el reforzamiento de la dotación de personal técnico, todo sujeto a la definición de indicadores de gestión.

f) Ejecución de programas de rehabilitación intrapenitenciarios

Diagnóstico: *Los programas de rehabilitación intrapenitenciarios que existen actualmente en el país enfrentan ciertas dificultades. A continuación se indican algunas sugerencias para el perfeccionamiento de la ejecución de estos programas agrupados en cuatro categorías: laborales, educativos, de tratamiento para adictos al alcohol y las drogas, y de apoyo psicológico.*

- Programas laborales:

La mayoría de los trabajos realizados al interior de las cárceles son del tipo artesanal autogestionado (49,9%), vale decir, personas que trabajan independientemente en oficios que conocen y con los materiales aportados por sus familias. No existen exigencias de horarios ni de productividad, por lo que es un trabajo esencialmente informal. A futuro, sería importante que se trabajara en la formalización de los espacios laborales disponibles, en la inclusión de componentes formativos que incentiven la adquisición de responsabilidades y hábitos laborales y en la asignación de fondos para la adquisición de materiales.

Por otro lado, la gran mayoría de los reclusos trabaja en condiciones que difícilmente se asemejan a las que se observan en el medio libre (sólo un 4,8% de los internos trabajadores está vinculado a empresas privadas). Para que esta situación mejore, se debería trabajar en el desarrollo de medidas que incentiven la participación de empresas privadas al interior de las cárceles.

Para lograr lo anterior se podría desarrollar un marco legal que brindara seguridad y garantía de cumplimiento de contratos, y que estableciera cursos de acción a seguir en caso de que ocurriera algún problema entre empleador y empleado (modelo de mediación). Por otro lado, se podría plantear la adaptación de las leyes laborales para los reclusos trabajadores –actualmente rígidos por la ley laboral común– ya que al flexibilizar el sistema se podría incentivar a los privados a dar más oportunidades de empleo al interior de los penales. Esto se hace particularmente relevante si se considera que los internos que son contratados a través de los Centros de Educación y Trabajo (CET) cuentan con condiciones más flexibles, lo que desincentiva la contratación directa por parte de empresarios, quienes prefieren hacerlo vía CET.

Como complemento a lo anterior, se propone establecer nexos entre los empresarios que han trabajado al interior de las cárceles, ya que la adaptación al sistema de trabajo intrapenitenciario requiere un tiempo de ajuste durante el cual se enfrentan dificultades y se cometen errores, costos que podrían ser evitados de existir una instancia de contacto como ésta.

Otro tema que requiere perfeccionamiento en el ámbito de los programas laborales se refiere a la adecuación que debe existir entre la oferta interna de programas de trabajo y el mercado laboral externo. Muchas veces se opta por desarrollar talleres de capacitación en áreas que no coinciden con las oportunidades de trabajo que existen en el exterior, lo que dificulta la reinserción laboral e incluso puede traer consecuencias negativas para la reinserción producto de la frustración que se provoca en los internos. De ahí la importancia de que el organismo encargado de proveer el servicio –ya sea Gendarmería o un organismo externo– debiera considerar las características del mercado laboral al definir los cursos que se pretenden implementar, a modo de ofrecer talleres que se relacionen con las necesidades locales.

Recomendación: Fomentar los trabajos formales al interior de los establecimientos penitenciarios y la participación de empresas privadas. Para esto se deben establecer ciertas garantías sobre las condiciones de trabajo de los privados que intervienen en las cárceles.

- Programas educativos:

El programa de educación de reclusos es uno de los más extendidos en las cárceles chilenas, particularmente en educación básica, ya que la gran mayoría de los recintos penales cuentan con escuelas para sus internos. Las áreas en las que se podrían incorporar mejoras tienen relación con la adaptación de los contenidos curriculares a las características de la población penal y con la capacitación especial para profesores, ya que éstos deben enfrentar a grupos de personas conflictivas, que muchas veces presentan dificultades de aprendizaje. Además, los profesores deben estar preparados para incorporar componentes valóricos y promover el desarrollo personal de los alumnos reclusos en todo momento.

Un problema que se enfrenta es la motivación de los internos para participar en los programas educativos, ya que muchos de ellos sólo participan para obtener buenas calificaciones en sus evaluaciones de conducta y así acceder a beneficios, por lo que suelen declarar una escolaridad más baja de la que realmente tienen. De esta manera, aseguran la obtención de buenas notas, pero pierden la oportunidad de adquirir nuevos conocimientos, lo que habla de la escasa valoración que asignan a la oportunidad que se les entrega.

Por eso, se debería considerar la posibilidad de utilizar una prueba de diagnóstico para asignar a los internos a los cursos correspondientes de acuerdo a resultados y no sólo de acuerdo al nivel de educación que los internos declaran tener.

Otro elemento que debería ser considerado en el perfeccionamiento del sistema se refiere a la vinculación de las actividades educativas con las actividades laborales de mayor demanda en el medio libre, facilitando la posterior reinserción de los internos. Un ejemplo de ello son los liceos técnico profesionales que operan en algunos penales del país. De esta forma, la educación se orienta hacia contenidos técnicos y no sólo teóricos, lo que reviste beneficios más tangibles para los internos.

Recomendación: En materia de programas educativos se recomienda utilizar una prueba de diagnóstico para asignar a los reclusos a los cursos correspondientes, adaptar los contenidos curriculares a las características de la población penal, y vincular las actividades educativas a las laborales.

- Programas para adictos al alcohol y a las drogas:

Particular importancia deberían tener los programas de tratamiento de adicciones, debido a la gran cantidad de delitos relacionados con el consumo abusivo de drogas (ya sea porque se actúa bajo la influencia de ellas o porque se delinque para financiar este hábito). Los programas que se utilizan en la actualidad, siguiendo el modelo de comunidades terapéuticas, tienen una cobertura muy baja y son escasos los penales que cuentan con el equipo técnico y la infraestructura adecuados.

Otro problema es que gran parte de las personas que postulan a estos programas lo hacen motivados por las mejores condiciones de vida que encuentran al interior de las comunidades, y no por el deseo de superar sus adicciones, lo que incide negativamente en su compromiso con el modelo de trabajo.

Paralelamente al trabajo en el ámbito de la reducción de la demanda, es trascendental que se perfeccionen los sistemas de control de la oferta de sustancias prohibidas al interior de las cárceles. El primer paso para asegurar que

los internos se mantengan limpios de drogas es impedir su ingreso a los recintos penales. Para ello, se deben intensificar los procesos de control y aumentar las sanciones para las personas que se vean involucradas en actividades ilegales.

Por otro lado, se podrían aplicar test aleatorios de consumo de drogas para detectar infracciones de este tipo en la población penal. Este sistema también se podría utilizar para egresados con problema de drogas (o incluso se podría implementar esta sanción como sustituto de la reclusión), para establecer un vínculo con organismos externos que provean tratamientos para el abuso de sustancias.

Recomendación: Aumentar la cobertura de los programas dirigidos a adictos al alcohol y a las drogas, e incrementar el control del ingreso de este tipo de sustancias al interior de los recintos penales.

- Programas de apoyo psicológico:

En la actualidad las cárceles chilenas no cuentan con programas de atención psicológica para reclusos, tal como se entiende en otros países. Los programas de terapia que existen son muy escasos, sólo existe asistencia psicológica puntualmente en los casos en que el interno lo solicita. Existen carencias en cuanto al desarrollo de metodologías de intervención en este campo, así como en la dotación de equipos profesionales, los cuales deben ser reforzados. A modo de ejemplo se puede indicar que en toda la Región Metropolitana existe sólo un psiquiatra que hace visitas quincenales a cada recinto penal. El resto del tiempo se funciona con monitores capacitados para detectar descompensaciones que requieren de atención médica.

En este caso también es importante mejorar los sistemas de selección de participantes, ya que la relevancia del diagnóstico inicial y la evaluación de las necesidades es aún mayor en el caso de tratamientos relacionados con la salud mental de los internos.

Recomendación: Desarrollar un sistema de selección para la intervención psicológica de los internos y reforzar la dotación de equipos de profesionales capacitados para atender a la población reclusa con problemas de ésta índole.

g) Programas de reinserción post reclusión

Diagnóstico: *Existe consenso en cuanto a la necesidad de dar continuidad a la entrega de programas de rehabilitación. De acuerdo a la información recogida en terreno⁹⁹, se concluye que la escasez de programas de asistencia a nivel local para personas que han recuperado la libertad o que han cumplido condenas en el medio libre, es alta. Adicionalmente, las insuficientes redes de apoyo existentes y la escasa oferta laboral obstaculizan la adecuada reinserción de las personas que han sido condenadas.*

Actualmente se requiere perfeccionar los sistemas de apoyo y seguimiento, tanto de las personas que han egresado de establecimientos penitenciarios como de quienes han cumplido condenas no privativas de libertad. Por esto se considera necesario establecer una red de relaciones de trabajo con servicios tanto públicos como privados (salud, vivienda,

⁹⁹ La información se obtuvo a partir de un ejercicio exploratorio realizado en dos comunas de la Región Metropolitana –Lo Espejo y la Pintana-, que estuvo dirigido a identificar la existencia de redes de apoyo a nivel local y los posibles obstáculos para una adecuada reinserción social de quienes han cumplido condenas privativas o no privativas a la libertad.

educación, empleo, etc.) y proveer un manejo apropiado de cada individuo a nivel local. De esta forma se puede hacer un uso eficiente de los cupos de atención proporcionados por programas privados e incorporarlos al sistema.

Si bien el Departamento de Tratamiento en el Medio Libre y el Patronato Nacional de Reos han implementado algunos programas que buscan reinsertar a los individuos, éstos son escasos y con muy baja cobertura. Por ejemplo, el programa piloto “Hoy es mi tiempo” otorga a sus beneficiarios una atención personalizada y coordina su derivación a diferentes entidades de ayuda social, sin embargo, su alcance es muy reducido (200 personas al año) por lo que se debería formular un programa más masivo, mediante el cual todas las personas que cumplen condenas en el medio libre o que han egresado de recintos penales logren una reinserción social efectiva.

Recomendaciones: Establecimiento de una red de servicios locales responsables de la generación de capacidades sectoriales, para favorecer la reinserción de las personas que estuvieron reclusas o que están cumpliendo condena en el medio libre.

Crear programas de seguimiento de ex reclusos que comiencen durante el período previo a la salida y continúen con la reinserción del individuo en el medio libre.

En el caso de aquellos individuos que terminan de cumplir su condena, se deben crear los mecanismos de incentivos para que estén dispuestos a participar, ya que por ley no están obligados a ser parte de ningún tipo de tratamiento.

5. BIBLIOGRAFÍA

I. BIBLIOGRAFÍA ESTUDIO COMPARADO

CONTEXTO GENERAL

- Adimark y Fundación Paz Ciudadana (Chile). Encuesta reclusos: estudio perfil de reclusos de centros penitenciarios Colina 1 y 2, 1997. 33p.
- Andrews, D. A. et al. Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis, 1990. En: Cullen, Francis and Applegate, Brandon. Offender rehabilitation: Effective correctional intervention. Estados Unidos, Ashgate, 1997. pp. 167-202.
- Cullen, Francis. Rehabilitation and treatment programs. En: Wilson, James Q. and Petersilia, Joan. Crime: Public policies for crime control. California, Institute for Contemporary Studies, 2002. pp. 253-289.
- Farrington, David and Welsh, Brandon. Developmental prevention programmes: Effectiveness and benefit-cost analysis. En: McGuire, James. Offenders rehabilitation and treatment: Effective programmes and policies to reduce re-offending. England, John Wiley & Sons, 2002. pp 143-166.
- Gendarmería de Chile, Unidad de Investigación Criminológica (UNICRIM). Tasas de reincidencia de condenados egresados del sistema penitenciario. Santiago, Chile, Gendarmería de Chile, 2000. 111p.
- Heinrich, S. Reducing recidivism through work: Barriers and oportunities for employment of ex-offenders. Great Cities Institute, University of Illinois Chicago, 2000.
- Hollin, Clive. Risk-needs assessment and allocation to offender programmes. En: McGuire, James. Offenders rehabilitation and treatment: Effective programmes and policies to reduce re-offending. England, John Wiley & Sons, 2002. pp 309-332.
- Howells, Kevin and Day, Andrew. The rehabilitation of offenders: International perspectives applied to Australian correctional systems [En línea]. Canberra, Australian Institute of Criminology, 1999. 6p. [Fecha de consulta: 15 septiembre 2003]. Disponible en: <<http://www.aic.gov.au/publications/tandi/tandi112.html>>

- Instituto Libertad y Desarrollo (Chile). Delincuencia: cada día peor [En línea]. Santiago, Chile, Instituto Libertad y Desarrollo, 2001. 4p. Serie Temas Públicos N° 547. [Fecha de consulta: 4 septiembre 2003]. Disponible en: <<http://www.lyd.com>>
- International Centre for Prison Studies (United Kingdom). Analysis of international policy and practice on reducing reoffending by ex-prisoners. London, University of London, Social Exclusion Unit, 2001. 58p.
- Lipsey, Mark and Wilson, David. The efficacy of psychological, educational, and behavioral treatment: Confirmation from meta analysis [En línea]. *American Psychologist Association*, 48(12): 1181-1209, 1993. [Fecha de consulta: 20 septiembre 2003]. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/cerm/Amer_Psych_paper.pdf>
- MacKenzie, Doris. Criminal justice and crime prevention [En línea]. En: Sherman, Lawrence et al. Preventing crime: What works, what doesn't, what promising. USA, National Institute of Justice, 1997. [Fecha de consulta: 10 septiembre 2003] Disponible en: <<http://www.ncjrs.org/works/chapter9.htm>>
- Martinson, Robert. What works? Questions and answers about prison reform. En: Cullen, Francis and Applegate, Brandon. Offender rehabilitation: Effective correctional intervention. USA, Ashgate, 1997. pp. 3-35.
- McGuire, James. Integrating findings from research reviews. En su: Offenders rehabilitation and treatment: Effective programmes and policies to reduce re-offending. England, John Wiley & Sons, 2002. pp. 3-38.
- Mears, Daniel et al. Prison-based programming: What it can do and why it is needed. *Corrections Today*, 64(2): 66-71, 2002.
- Merlo, Alida. The crisis and consequences of prison overcrowding. En: Pollock, Joycelyn. Prisons: Today and tomorrow. Maryland, Aspen Publishers, 1997. pp. 52-83.
- Pollock, Joycelyn. Rehabilitation revisited. En su: Prisons: Today and tomorrow. Maryland, Aspen Publishers, 1997. pp. 158-216.
- Redondo, Santiago; Sánchez-Meca, Julio y Garrido, Vicente. Crime treatment in Europe: A review of outcome studies. En: McGuire, James. Offenders rehabilitation and treatment: Effective programmes and policies to reduce re-offending. England, John Wiley & Sons, 2002. pp. 113-141.
- Redondo, Santiago; Sánchez-Meca, Julio y Garrido, Vicente. Treatment of offenders and recidivism: Assessment of the effectiveness of programmes applied in Europe [En línea]. *Psychology in Spain*, 5(1): 47-62, 2001. [Fecha de consulta: 12 septiembre 2003]. Disponible en: <<http://www.psychologyinspain.com/content/full/2001/6.htm>>
- Sarre, Rick. Beyond what works? A 25 year jubilee retrospective of Robert Martinson. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 34(1): 38-46, 2001.
- Social Exclusion Unit (United Kingdom). Reducing re-offending by ex-prisoners [En línea]. United Kingdom, Office of Deputy Prime Minister, 2002. 221p. [Fecha de consulta: 10 septiembre 2003]. Disponible en: <http://www.socialexclusionunit.gov.uk/reduce_reoff/rr_main.pdf>
- Spencer, David. The Classification of Inmates. En: Pollock, Joycelyn. Prisons: Today and tomorrow. Maryland, Aspen Publishers, 1997. pp. 84-115.

- Stone, William. Industry, agriculture, and education. En: Pollock, Joycelyn. Prisons: Today and tomorrow. Maryland, Aspen Publishers, 1997. pp. 116-156.
- Van Voorhis, Patricia. Correctional effectiveness: The high cost of ignoring success. En: Cullen, Francis and Applegate, Brandon. Offender rehabilitation: Effective correctional intervention. USA, Ashgate, 1997. pp. 91-97.
- Vennard, Julie; Sugg, Darren y Hedderman, Carol. Changing the offenders' attitudes and behaviour: what works? [En línea]. London, Home Office, 1997. HORS N° 171. [Fecha de consulta: 15 octubre 2003]. Disponible en: <<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors171.pdf>>

Páginas web:

- International Centre for Prison Studies. King's College London. University of London, United Kingdom. 30 agosto 2003. < <http://www.prisonstudies.org>>
- Penal Reform International (PRI). 12 septiembre 2003. <<http://www.penalreform.org>>

ESTADOS UNIDOS

- American Correctional Association (USA). 2003 Directory adult and juvenile: Correctional departments, institutions, agencies, and probation and parole authorities. Maryland, American Correctional Association (ACA), 2003. 64ed. 1105p.
- Association of Private Correctional & Treatment Organization (APCTO) (USA). Private prisons help states rein in public corrections expenditures potential to generate millions in budget savings [En línea]. USA, APCTO, 2003. [Fecha de consulta 15 octubre 2003] Disponible en: <<http://www.apcto.org/logos/Study%20Release.pdf>>
- Blumstein, Alfred and Beck, Allen. Population Growth in U.S. Prisons, 1980-1996. Crime and Justice: A review of research, 26 (Special issue of prisons): 17-61, 1999.
- Bureau of Justice Statistics (BJS) (USA). State prison expenditures, 1996 [En línea]. USA, BJS, Office of Justice Programs, 1999. 23p. [Fecha de consulta: 15 octubre 2003] Disponible en: <<http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/pub/pdf/spe96.pdf>>
- Bush, Jeb and Crosby, James. Recidivism report: Inmates released from Florida prisons July 1995 to June 2001 [En línea]. USA, Florida Department of Corrections, 2003. 40p. [Fecha de consulta: 15 octubre 2003] Disponible en: < <http://www.dc.state.fl.us/pub/recidivism/2003/>>
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (Chile). Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2002-2003. Santiago, Chile, CEJA, 2002. 363p.
- Department of Justice, Bureau of Justice Statistics (BJS) (USA). Sourcebook of Criminal Justice Statistics, 2001 [En línea]. [Fecha de consulta 2 octubre 2003]. Disponible en: <<http://www.albany.edu/sourcebook/1995/pdf/section6.pdf>>, <<http://www.albany.edu/sourcebook/1995/pdf/section1.pdf>>

- Federal Bureau of Prisons (FBP) (USA). Substance abuse treatment programs in the Federal Bureau of Prisons: Report to Congress [En línea]. USA, FBP, 1999. 15p. [Fecha de consulta: 14 octubre 2003]. Disponible en < <http://www.bop.gov/ipapag/ipadrg99.pdf> >
- Folch, Francisco José y Valdivieso, Carlos. Sector privado y sistema carcelario: una mejor rehabilitación. Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana, 1996. 93p.
- Gaes, Gerald et al. Adult correctional treatment. En: *Crime and Justice: A review of research*, 26 (Special issue of prisons): 361-426, 1999.
- General Accounting Office (GAO) (USA). Prisoner releases, trends and information on reintegration programs: Report to Congressional Committees [En línea]. USA, GAO, 2001. 50p. [Fecha de consulta: 10 octubre 2003]. Disponible en: <<http://gao.gov/new.items/d01483.pdf>>
- Jeffrey, Beard and Gnall, Kathleen. The Pennsylvania approach to re-entry. *Corrections Today*, 65(5): 68-72, 2003.
- Lipsey Mark; Chapman, Gabriele y Landenberger, Nana. Cognitive behaviour programs for offenders. *The annals (of the American Academy of Political and Social Science)* [En línea]. 578(November). [Fecha de consulta: 4 octubre 2003]. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/cerm/Annals_Cog-Behavioral.pdf>
- Mann, Timothy. Pride in the name of jobs. *Corrections Today*, 61(6): 110-112, 2002.
- McCollum, Sylvia. Prison college programs. *The Prison Journal*, 74(1): 51-61, 1994.
- Morelock, Shelly and Houston, Melissa. NIC provides practitioners skills to help offenders with re- entry. *Corrections Today*, 65(5): 42-45, 2003.
- National Institute of Justice. Work in American Prisons: «Joint ventures with the private sector», [En línea]. USA, National Institute of Justice, 1995. pp.13. [Fecha de consulta: 15 septiembre 2003]. Disponible en: <http://www.ncjrs.org/pdffiles/workampr.pdf>
- Powell, Thomas.; Bush, Jack and Bilodeau, Brian. Vermont's cognitive self- change program: A 15- year review. *Corrections Today*, 63(4): 116-119, 2001.
- Rhine, Ed. et al. Citizens' circles: Community collaboration in re-entry. *Corrections Today*, 65(5): 52-54, 2003.
- Sexton, George. Work in American prisons: Joint ventures with the private sector. Program focus [En línea]. USA, National Institute of Justice, 1995. 16p. [Fecha de consulta: 16 octubre 2003]. Disponible en: <<http://www.ncjrs.org/pdffiles/workampr.pdf>>
- Stohr, Mary et al. Residential substance abuse treatment for state prisoners: Breaking the drug-crime cycle among parole violators [En línea]. USA, Department of Justice, Office of Justice Programs. 2003. 12p. [Fecha de consulta: 10 octubre 2003]. Disponible en: <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij/pubs-sum/199948.htm>>
- UNICOR (USA). Federal prison industries: Annual report 2002 [En línea]. Virginia, UNICOR, 2002. 34p. [Fecha de consulta 15 octubre 2003]. Disponible en: <<http://www.unicor.gov/customer/Unicor%20Annual%20Report%202002%20Fin.pdf>>

- Wexler, Harry; Falkin, Gregory and Lipton, Douglas. Outcome evaluation of a prison therapeutic community for substance abuse treatment. En: Cullen, Francis and Applegate, Brandon. Offender rehabilitation: Effective correctional intervention. USA, Ashgate, 1997. pp. 295-316.
- Wignall, Bob. Making a smooth transition. *Corrections Today*, 64(2): 86-92, 2002.

Páginas web:

- American Correction Association (ACA). 15 octubre 2003. <<http://www.aca.org/>>
- Bureau of Justice Statistics (BJS). 30 septiembre 2003. <<http://www.ojp.usdoj.gov/bjs>>
- Community Education Centers. 15 octubre 2003. <<http://www.cecintl.com>>
- Correction Connection. 15 octubre 2003. <<http://www.corrections.com/>>
- Correction Corporation of America. 30 octubre 2003. <<http://www.correctionscorp.com>>
- Federal Bureau of Prisons. 1 octubre 2003. <<http://www.bop.gov/>>
- Federal Prison Industries. 15 de octubre 2003. <<http://www.unicor.gov>>
- Fundación Amity. 20 octubre 2003. <<http://www.amityfoundation.com/>>
- National Correctional Industries Association. 15 octubre 2003. <<http://www.nationalcia.org>>
- National Institute of Corrections (NIC). 1 octubre 2003. <<http://www.nicic.org>>
- Office of Justice Programs, Residencial Substance Abuse Treatment. 25 octubre 2003. <<http://www.ojp.usdoj.gov/nij/programs.htm>>
- Office of Justice Programs. 15 octubre 2003. <<http://www.ojp.usdoj.gov/>>
- Ohio Department of Rehabilitation and Correction. 15 octubre 2003. <<http://www.drc.state.oh.us/>>

REINO UNIDO

- Barclay, Gordon and Tavares, Cynthia (Eds). Prisons. En: Digest 4: Information on the criminal justice system in England and Wales. [En línea]. London, Home Office. Research, Development Statistics Directorate, 1999. [Fecha de consulta: 15 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/digest4/>>
- Colledge, Maureen; Collier, Patrick y Brand, Sam. Programmes for offenders: Guidance for evaluators [En línea]. London, Home Office. Research, Development and Statistics Directorate, 1999. 40p. [Fecha de consulta: 10 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/cdp2progoff.pdf>>
- Home Office(London). The rehabilitation of offenders act 1974 and cautions, reprimands and final warnings: A consultation paper [En línea]. London, Home Office, 1999. [Fecha de consulta: 10 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.homeoffice.gov.uk/docs/rehabcon.html>>
- Home Office (London). Prison statistics England and Wales 2001 [En línea]. London: Stationery Office, 2002. [Fecha de consulta: 18 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.official-documents.co.uk/document/cm57/5743/5743.htm>>
- Home Office (London). Prison statistics England and Wales 2002 [En línea]. London, Stationery Office, 2003. [Fecha de consulta: 15 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.official-documents.co.uk/document/cm59/5996/5996.htm>>

- Home Office (London). Making the right choice: Helping offenders quit crime-the history so far [En línea]. London, Home Office. Communication Directorate, 2003. 12p. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.crimereduction.gov.uk/workingoffenders41.pdf>>
- HM Prison Service (London). Annual report and accounts: April 2002.- March 2003 [En línea]. London, Stationery Office, 2003. [Fecha de consulta: 15 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.hmprisonservice.gov.uk/resourcecentre/publicationsdocuments/index.asp?cat=38>>
- Hurtado, Paula y Saez, Ximena. Políticas y programas de prevención y control de drogas en cinco países. Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana, 2003. 52p.
- NACRO (London). Rehabilitation of Offenders act 1974, 2001.
- National Audit Office (NAO). HM Prison Service (London). Reducing prisoner re-offending [En línea]. London: Stationery Office, 2002. 54p. [Fecha de consulta: 10 noviembre 2003]. Disponible en: <http://www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/01-02/0102548.pdf>
- Vennard, Julie et al. Changing offenders' attitudes and behaviour: What works?. London, Home Office, 1997. Research Study N° 171. 69p.

Páginas web:

- Centre of Criminological Research. Oxford University. 15 noviembre 2003. <<http://www.crim.ox.ac.uk>>
- Crime Reduction. 15 noviembre 2003. <<http://www.crimereduction.gov.uk/>>
- Department for Work and Pensions. 15 noviembre 2003. <<http://www.dwp.gov.uk/aboutus/index.asp>>
- Home Office. 12 noviembre 2003. <<http://www.homeoffice.gov.uk>>
- National Association for the Care and Resettlement of Offenders (NACRO). 15 noviembre 2003. <<http://www.nacro.org>>
- National Audit Office (NAO). 15 noviembre 2003. <<http://www.nao.gov.uk>>
- Offenders' Learning and Skills Unit. 15 noviembre 2003. <<http://www.dfes.gov.uk/offenderlearning/>>
- OANDA Corporation. 15 noviembre 2003. <<http://www.oanda.com/>>
- Prison Enterprise. 15 noviembre 2003. <<http://www.hmpenterprises.co.uk>>
- Prison Service. 13 noviembre 2003. <<http://www.hmprisonservice.gov.uk>>
- University of Cambridge Institute of Criminology. 16 noviembre 2003. <<http://www.crim.cam.ac.uk>>

AUSTRALIA

- Australian Bureau of Statistics (ABS) (Australia). Corrective services [En línea]. Canberra, ABS, 2003. [Fecha de consulta: 18 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs%40.nsf/b06660592430724fca2568b5007b8619/9b3f80c43a73af6cca2568b7001b4595!OpenDocument>>
- Australian Bureau of Statistics (ABS) (Australia). Prisoners in Australia [En línea]. Canberra, ABS, 2003. [Fecha de consulta: 12 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.abs.gov.au/ausstats/abs%40.nsf/b06660592430724fca2568b5007b8619/8d5807d8074a7a5bca256a6800811054!OpenDocument>>

- Australian Bureau of Statistics (ABS) (Australia). Year Book Australia 2003 [En línea]. Canberra, ABS, 2003. [Fecha de consulta: 15 noviembre 2003] Disponible en: <<http://www.abs.gov.au/Ausstats/abs@.nsf/94713ad445ff1425ca25682000192af2/4f7d3cec8f06a9f5ca256cad001f1393!OpenDocument>>
- Cameron, Margaret. Women prisoners and correctional programs [En línea]. Canberra, Australian Institute of Criminology, 2001. Trends & issues in crime and criminal justice N° 194. 6p. [Fecha de consulta: 20 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.aic.gov.au/publications/tandi/ti194.pdf>>
- Department of Justice. Government of Western Australia, Prisons Division. Offenders programs service guide July 2003 – June 2004. [En línea]. [Fecha de consulta: 15 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.justice.wa.gov.au>>
- Department of Justice. Government of Western Australia. Community re-entry program for prisoners [En línea]. [Fecha de consulta: 15 noviembre 2003]. Disponible en: <http://www.justice.wa.gov.au/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_323_201_0_43/http://justicecontent.extranet.justice.wa.gov.au/content/files/Reentry_program.pdf>
- Department of Justice. Government of Western Australia. Women in prison [En línea]. [Fecha de consulta: 18 noviembre 2003]. Disponible en: <http://www.justice.wa.gov.au/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_323_201_0_43/http://justicecontent.extranet.justice.wa.gov.au/content/files/Women_in_prison.pdf>
- Department of Justice. Government of Western Australia. Reducing imprisonment program [En línea]. [Fecha de consulta: 18 noviembre 2003]. Disponible en: <http://www.justice.wa.gov.au/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_323_201_0_43/http://justicecontent.extranet.justice.wa.gov.au/content/files/reducing_imprisonment_program.pdf>
- Department of Justice. Government of Western Australia. Managing drugs in prisons [En línea]. [Fecha de consulta: 17 noviembre 2003]. Disponible en: <http://www.justice.wa.gov.au/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_323_201_0_43/http://justicecontent.extranet.justice.wa.gov.au/content/files/Drugs_in_prisons.pdf>
- Harding, Richard. Private prison in Australia: The second phase [En línea]. Canberra, Australian Institute of Criminology, 1998. Trends and issues in crime and criminal justice N°84. [Fecha de consulta: 17 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.aic.gov.au/publications/tandi/ti84.pdf>>
- Harding, Richard. Private prison in Australia [En línea]. Canberra, Australian Institute of Criminology, 1992. Trends and issues in crime and criminal justice N°36. [Fecha de consulta: 15 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.aic.gov.au/publications/tandi/ti36.pdf>>
- Henson, Peter. Employment the key to keeping people out of prison [En línea]. Department of Employment and Training Western Australia, 1991. 12p. [Fecha de consulta: 20 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.aic.gov.au/publications/proceedings/11/henson.pdf>>
- Hunter, Wendy; Fitzgerald, Christine and Redston, Tom. Offender rehabilitation in Australia: Northern territory correctional services' ending offending - our message project. *Corrections Today*, 63(1): 92-97, 2001.

- International Conference on Drugs and Young People (2º, 4-6 april 2001, Melbourne). Drugs and Prisoners in Queensland [En línea]. [Fecha de consulta: 20 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.adf.org.au/cyds/2dyp/mfairbairn.pdf>>
- McGinty, Jim. Reducing re-offending-focusing on re-entry to the community [En línea]. Attorney General, Minister for Justice and Legal Affairs, 2002. 45p. [Fecha de consulta: 15 noviembre 2003]. Disponible en: <<http://www.ministers.wa.gov.au>>

Páginas web:

- Australian Bureau of Statistics (ABS). 15 noviembre 2003. <<http://www.abs.gov.au>>
- Australian Institute of Criminology. 15 noviembre 2003. <<http://www.aic.gov.au/>>
- Australian Government. 15 noviembre 2003. <<http://www.ag.gov.au>>
- Australian Drug Foundation. 25 noviembre 2003. <<http://www.adf.org.au/>>
- Correctional Service of Canada. Education in Australian Prisons. 25 noviembre 2003. <http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/e03/e031n_e.shtml>
- Department of Justice, Western Australia's Portal. 25 noviembre 2003. <<http://www.justice.wa.gov.au>>
- South Australia Correctional Services. 25 noviembre 2003. <<http://www.corrections.sa.gov.au/>>

Otros Países

- Boeij, Kees. Developments in the Netherlands penitentiary system. *Corrections Today*, 64(1): 50-53, 2002.
- Byers, Mark. Correctional Initiatives for Maori in New Zealand. *Corrections Today*, 64(1): 25-29, 2002.
- Department of Corrections (New Zealand). Managing Offenders [En línea]. New Zealand, Department of Corrections, 2002. 26p. [Fecha de consulta: 9 diciembre 2003]. Disponible en: <<http://www.corrections.govt.nz/public/pdf/publications/managingoffenders.pdf>>
- Neira, Mariela (mneira@gendarmeria.cl) (2003, Octubre 17). Programas y estrategias de tratamiento dentro del ámbito penitenciario federal argentino. E-mail a: Bernardita Williamson (bwilliamson@pazciudadana.cl).
- Ministerio del Interior (España). Dirección general de instituciones penitenciarias: Balance 2001 [En línea]. [Fecha de consulta: 9 diciembre 2004]. Disponible en: <<http://www.mir.es/oris/docus/balan01/instituciones.pdf>>
- McGinty, J. Reducing re-offending- focusing on re-entry to the community. Attorney General, Minister for Justice and Legal Affairs, 2002. [Fecha de consulta: 10 diciembre 2003]. Disponible en: <http://www.justice.wa.gov.au/content/files/ag_report_210802.pdf>
- Paleari, Alejandra y Saccone, Felipe. Las cuatro paredes fuera del hogar. *Revista de estudios criminológicos y penitenciarios*, (6): 123-143, 2003.

Páginas web:

- Department of Corrections Canada. 10 diciembre 2003. <<http://www.csc-scc.gc.ca>>
- Department of Corrections New Zealand. 10 diciembre 2003. <<http://www.corrections.govt.nz>>
- Genepi (Francia). 10 diciembre 2003. <<http://www.genepi.asso.fr>>
- Ministerio del Interior España. 10 diciembre 2003. <<http://www.mir.es/oatpp/index.htm>>

II. BIBLIOGRAFÍA ESTUDIO NACIONAL

- Adimark y Fundación Paz Ciudadana (Chile). Encuesta reclusos: estudio perfil de reclusos de centros penitenciarios Colina 1 y 2, 1997. 33p.
- Cáceres, Verónica; Peirano, Javier. El programa de concesiones de infraestructura penitenciaria. Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios. Unidad de Investigación Criminológica (Unicrim), Número 4, pp. 9-26 2002.
- Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (Conace). Chile. Estudio nacional de drogas en la población general de Chile. Informes Regionales, 2002.
- Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (Conace). Chile. Estudio acerca del consumo de alcohol y otras drogas en reclusos condenados por el delito de robo con violencia e intimidación. Investigación en nueve centros penitenciarios de Gendarmería de Chile, 2002.
- Consejo Nacional de Control de Estupefacientes (Conace). Chile. Informe anual de actividades, 2003.
- Corporación de Rehabilitación Social (Coresol). Chile. Creación de un liceo técnico profesional en el centro de rehabilitación de Valparaíso, 1999.
- Corporación La Esperanza. Chile. Informe de evaluación I Ciclo año 2003.
- Decreto de Justicia N° 518/98. Reglamento de Establecimientos Penitenciarios. Chile.
- Decreto de Ley N° 2.859. Ley Orgánica de Gendarmería. Chile, 1979.
- Dirección de Presupuestos de la República de Chile. Informe final de evaluación: programa proyectos de reinserción en el sistema cerrado (RSSC). Gendarmería de Chile, Ministerio de Justicia, 1998.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (Chile). Informe final de evaluación, programa de segmentación penitenciaria, 2003.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (Chile). Ley de Presupuestos del Sector Público, varios años.
- Fundación Paz Ciudadana (Chile). Conceptos N°38 : Una mirada a las cárceles chilenas. [En línea]. Disponible en: [Fecha de consulta: 15 de diciembre 2003] <http://www.pazciudadana.cl>.
- Fundación Paz Ciudadana (Chile). Propuesta para la creación de un marco de trabajo al interior de las cárceles. Mimeo, 2000.
- Gendarmería de Chile. Actividad laboral penitenciaria: II Semestre 2002, 2003.

- Gendarmería de Chile. Análisis general de la estadística laboral. Semestre Julio- Diciembre 2003. Subdirección Técnica, Departamento de Readaptación, Área Laboral, 2004.
- Gendarmería de Chile. Balance de gestión integral año 2002, 2003.
- Gendarmería de Chile. Compendio estadístico de la población atendida por Gendarmería de Chile, 2003.
- Gendarmería de Chile. Diagnóstico educacional de los internos del complejo penitenciario Colina. Unidad de Investigación Criminológica (Unicrim), 1997.
- Gendarmería de Chile. Programa laboral para la población penal reclusa. Subdirección Técnica, Departamento de Readaptación, Área Laboral, 2003.
- Gendarmería de Chile. Seminario Internacional Penitenciario: políticas y programas de reinserción social en Gendarmería de Chile, 2003.
- Gendarmería de Chile. Tasas de reincidencia de condenados egresados del sistema penitenciario. Unidad de Investigación Criminológica (Unicrim), 2000.
- Macchino, M. La capacitación laboral en prisiones de Gendarmería de Chile: un estudio para el fortalecimiento de proyectos. Unidad de Investigación Criminológica (Unicrim), 2002.
- Ministerio de Planificación (Mideplan) y Pontificia Universidad Católica de Chile. Propuesta para mejorar la labor de rehabilitación de Gendarmería de Chile. Ciapep, 1993.
- Proyecto Renacer (Chile). Una propuesta de intervención para el des-aprendizaje valorativo y cultural en el ámbito delictual, 2002.
- Silva, Paula. Evaluación de la comunidad terapéutica intrapenitenciaria del CCP Colina I, a partir de la percepción social de los internos. *Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios*. Unidad de Investigación Criminológica (Unicrim), Número 4, pp. 75-102, 2002.
- Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales (Chile). Estudio sobre el consumo de alcohol y drogas ilícitas o restringidas en la población penal de la V Región, 2002.

Páginas web:

- Corporación Simón de Cirene. 20 de febrero 2004. <<http://www.simondecirene.cl>>
- División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior. 15 de marzo 2004. <<http://www.seguridadciudadana.gob.cl>>
- Fundación Paternitas. 20 de febrero 2004. <<http://www.paternitas.cl>>
- Gendarmería de Chile. 20 de abril 2004. <<http://www.gendarmeria.cl>>
- Instituto Libertad y Desarrollo. 15 de marzo 2004. <<http://www.lyd.cl>>
- Ministerio de Justicia. Desarrollo. 15 de marzo 2004. <<http://www.minjusticia.cl>>
- Red Iberoamericana de Solidaridad en Chile (Risolidaria). 20 de febrero 2004. <<http://www.risolidaria.cl>>

6. ANEXOS

I. ANEXOS ESTUDIO COMPARADO

Anexo N° 1: Programas en otros países

1. Canadá

En el año 2001 existían 36.024 reclusos lo que representaba una tasa de 116 internos cada 100.000 habitantes. Del total de reclusos, un 36% eran internos federales, un 52% eran provinciales y el 12% restante eran ofensores juveniles que se encontraban reclusos. El nivel de ocupación, basado en la capacidad oficial de los establecimientos penitenciarios era de 94,3%.

Según Cullen (2002), los mayores esfuerzos por construir una teoría de rehabilitación efectiva ha sido desarrollada por la escuela canadiense, que ha ganado credibilidad al ser testeada por otras corrientes de pensamiento. Esta se basa en una perspectiva psicológica y social de los ofensores e incluye los siguientes principios:

- Usar una perspectiva psicológica social para aproximarse a las causas del crimen.
- Basarse en datos empíricos y enfocarse en las necesidades criminológicas
- Utilizar programas de tratamientos cognitivos – conductuales debido a que estos son sensibles a las necesidades criminológicas.
- Desarrollar programas que sean sensibles a los estilos de aprendizaje y características de los ofensores.
- Enfocarse en internos de alto riesgo, clasificados con instrumentos específicamente diseñados.
- Asegurar que los programas sean integrales.

Un ejemplo de lo anterior, lo constituye el programa de “Habilidades Cognitivas”, que consiste en 36 sesiones focalizadas en el desarrollo de las habilidades de razonamiento interpersonal. El objetivo de este programa es modificar las conductas de los internos. Con el fin de generar continuidad en el desarrollo del programa anterior, se creó el “Programa de Fomento a las Habilidades Cognitivas”, que consta de 10 sesiones en las cuales se busca que el recluso mantenga y ponga en práctica las habilidades aprendidas en el programa antes mencionado.

Por otra parte, los programas educativos están disponibles en las cárceles de Canadá. La “Educación Básica para Adultos” (ABE), incluye los grados 1° al 10° de educación, es el programa prioritario para el Servicio Correccional de

Canadá (CSC). Aproximadamente el 40% de los reclusos participan en él. En el año 1992 el programa ABE fue evaluado, considerando a aquellos reclusos que habían participado en él en el 1988, obteniéndose los siguientes resultados:

Tabla N°38: Evaluación del programa “Educación Básica para Adultos” en Canadá en el año 1992.

	Internos que completaron el programa	Internos que fueron liberados de la cárcel antes de completar el programa	Internos que se retiraron del programa
Reincidencia	30,1%	35,5%	41,6%

Fuente: Gaes et al (1999) en “Adult Correctional Treatment”.

Adicionalmente, existe el “Programa de Educación Secundaria”, que incorpora los grados 11° y 12°, y el “Programa de Educación Post- Secundaria”, que da acceso a los reclusos a adquirir una carrera técnica o profesional. Finalmente, en el “Programa de Educación Vocacional” se enseña a los internos habilidades tales como cocina, plomería, programación computacional y electrónica, los oficios del metal y carpintería, entre otros.

En cuanto a los programas de preparación para la libertad, se ha diseñado el “Programa de Integración en la Comunidad”. Éste tiene el objetivo de ayudar a los reclusos y ofrecerles la información necesaria cuando estén prontos a salir en libertad. Por ejemplo, se les entrega información que les ayude a administrar su dinero o para encontrar un trabajo y, se busca motivarlos para que puedan salir adelante. Según el Servicio Correccional de Canadá, durante el año 2003, más de 10.000 voluntarios trabajaron en programas de ayuda a reclusos. Estos voluntarios ayudan a los reclusos siendo un nexo entre el establecimiento correccional y la comunidad, mientras cumplen su condena, y los ayudan a su reintegración en la sociedad, otorgándoles un mejor acceso a servicios médicos, sociales, religiosos y a mayores oportunidades de empleo.

Por último, otro aspecto que se debe mencionar con respecto al desarrollo e implementación de los programas de rehabilitación y reinserción en las cárceles de Canadá, es la creación de un panel de expertos con el objetivo de incrementar la efectividad de los programas y diseñarlos acorde con los últimos desarrollos a nivel mundial. Cada programa propuesto es presentado al panel de expertos, formado por miembros nacionales e internacionales, los cuales tiene la misión de evaluarlo en relación a criterios específicos. Luego, sólo aquellos programas que cumplen con los criterios y exigencias, son recomendados por el panel a una comisión para ser ejecutados.

2. Francia

A principios del año 2003 Francia tenía una población de 55.382 reclusos y una tasa de 93 internos cada 100.000 habitantes. Con una capacidad de 45.881, el nivel de ocupación de las cárceles era de 120,7%.

En Francia, existe una organización llamada GENEPI (Groupment Etudiant National d’Enseignement aux Personnes Incarcérées), que reúne a estudiantes, de educación universitaria, motivados en la búsqueda de ayuda para la rehabilitación de reclusos.

Actualmente, existen alrededor de 850 estudiantes que trabajan en las cárceles por al menos 3 veces a la semana. Los estudiantes realizan distintas actividades, como clases de matemáticas y lenguaje, actividades socio-culturales como juegos educativos, música, obras de teatro o actividades plásticas, y entrenamientos prácticos para preparar a los reclusos a salir de la cárceles, como cursos de computación y orientación laboral. Alrededor de 5.000 reclusos son beneficiados cada año a través de esta iniciativa.

En cuanto a la reinserción de los reclusos luego de ser puestos en libertad, a partir de 1998, con la Reforma al Sistema Penitenciario, fue creado en Francia el "Centres pour peines aménagées" (CPAs), con el objetivo de apoyar a los reclusos en los procesos de búsqueda de trabajo una vez que vuelven al medio libre.

Por su parte, desde 1999 existe el Servicio de Prisión para Rehabilitación y Libertad Condicional (Prison Service of Rehabilitation and Probation, SPIP), el cual, en conjunto con el Comité de Libertad Condicional, debe supervisar la implementación de las condenas. El objetivo general de este organismo es proveer soporte continuo y eficiente a cada recluso, y ofrecer servicios de cuidado y reinserción a los reclusos, luego de ser liberados, es decir, debe ser un nexo entre las autoridades locales y las agencias de beneficios sociales, para mejorar la reinserción de los ex reclusos.

El SPIP realiza tanto funciones al interior de las prisiones, como de redes con la comunidad exterior. Entre otras cosas, el programa permite desarrollar relaciones estables entre el interno y su familia durante el período de encarcelamiento y también con la comunidad, ayudándolo a reintegrarse, acceder a derechos sociales, otorgarles aprendizaje profesional, acceso a la educación, al empleo, a la cultura, a tratamientos médicos y actividades deportivas para prevenir el consumo de drogas, etc.

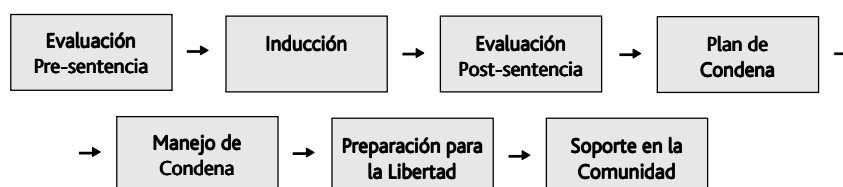
3. Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda existía un total de 5.881 reclusos a mediados del año 2002, lo cual implicaba una tasa de 155 internos cada 100.000 habitantes.

El Departamento de Correccionales, con el objetivo de reducir la reincidencia, entregar un servicio de alta calidad, reducir la necesidad de más cárceles y asegurar un rango apropiado de condenas efectivas, creó en el año 2001 el "Programa de Administración Integrada de Ofensores". Éste describe en forma coordinada, consistente y efectiva, los caminos para orientar a los reclusos.

Para lograr los objetivos antes mencionados, se creó un esquema de orientación y tratamiento para cada recluso desde que entra a la cárcel hasta que es liberado, el cual se observa en el siguiente esquema:

Tabla N°39: Pasos utilizados en el "Programa de Administración Integrada de Ofensores"



Fuente: «Managing Offenders» Department of Corrections. New Zeland, 2002.

La función que cumplen cada uno de los pasos propuestos en el esquema, es la siguiente:

- Evaluación de pre-sentencia: con el objetivo de obtener información sobre cada recluso, se lleva a cabo una entrevista y evaluación que considera información objetiva (como el sexo y la edad) y su historia delictiva, la que incluye una clasificación del nivel de riesgo de reincidencia en cuatro categorías.
- Inducción: explicación de reglas, derechos, rutinas y responsabilidades de los reclusos al interior del penal. Esta etapa termina con la invitación que se hace a los reclusos a cambiar sus estilos de vida a través de la participación en los programas de rehabilitación ofrecidos.
- Evaluación de post-sentencia: se utiliza para obtener mayor información sobre cada recluso, considerando elementos como duración de la condena, factores de riesgo a los que se haya expuesto y la propia capacidad de adaptación del recluso a cada programa de rehabilitación ofrecido.
- Plan de condena: para los reclusos de bajo riesgo o con condenas de corta duración, el plan de condena generalmente está constituido por programas laborales, de educación, de habilidades de vida y de reintegración. Por otro lado, para los internos de mayor riesgo, se incluyen un mayor número de programas, actividades y tratamientos.
- Manejo de la condena: los reclusos deben ser tratados de acuerdo a su categoría de riesgo, su condena y sus necesidades. Los funcionarios penitenciarios deben asegurar que cada recluso participe en el programa en que ha sido asignado y reportar evaluaciones periódicas que midan el progreso de cada uno.
- Preparación para la libertad: en esta etapa, los reclusos son entrevistados para evaluar sus necesidades para una reintegración exitosa. Las áreas investigadas durante esta etapa son: vivienda, empleo, situación financiera, relaciones con familiares y relación con la víctima. El Departamento de Correccionales ha introducido en algunas cárceles unidades independientes de auto cuidado para los internos que están prontos a salir en libertad. En estas unidades, cada recluso adquiere la responsabilidad de llevar un presupuesto, elegir su comida y prepararla, realizar servicios de aseo y lavandería, y realizar los quehaceres como si viviera en una casa en el mundo exterior. Esto ayuda a disminuir la brecha existente entre el ambiente en prisión y el medio libre.
- Soporte en la comunidad: el Servicio de Libertad Condicional (Probation Service) ofrece a los ex reclusos las oportunidades y condiciones necesarias que minimicen el riesgo de reincidencia, luego de que ha terminado su condena. Por ejemplo, ayuda en la búsqueda de trabajo, de un lugar donde vivir y a administrar mejor el presupuesto. El personal del Servicio trabaja con los ex internos para identificar sus necesidades y, cuando es necesario, debe referir al individuo a otras agencias gubernamentales u a organizaciones comunales.

Con respecto a los programas de rehabilitación ofrecidos al interior de las prisiones, estos se encuentran clasificados en cuatro categorías, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Tabla N°40: Intervenciones en el manejo de reclusos.

Seguridad

- Clasificación segura
- Manejo de conductas
- Programa de actividades constructivas
- Estrategias de alcohol y drogas
- Provisión de un ambiente seguro
- Estrategia de obediencia a la comunidad



Cumplir una Condena Segura

Rehabilitación

- Programas motivacionales: "Pensamiento Recto" y "Tikanga Maori"
- Programas para drogadictos y alcohólicos
- Programas para la prevención de la violencia
- Programas de autosuficiencia
- Programas culturales
- Programas religiosos
- Terapias culturales
- Programas terapéuticos Maori
- Programas psicológicos
- Unidades de tratamiento especial



Cambiar las Conductas de los Internos

Educación y Empleo

- Habilidades básicas en números, lectura y escritura
- Certificado nacional de habilidades de empleo
- Aprendizaje vocacional
- Educación para jóvenes
- Trabajo durante la condena
- Acceso a educación más avanzada



Lograr que los Internos sean Autosuficientes

Reintegración

- Habilidades básicas de vida
- Habilidades para aprender a ser padres
- Aprender a hacer presupuestos
- Unidades de auto-cuidado
- Nexos con los servicios de la comunidad
- Trabajo para la preparación para la libertad y ayuda en la búsqueda de trabajo en libertad
- Programas de prevención en libertad
- Programas de reintegración familiar
- Evaluación para encontrar las necesidades de distintos grupos



Remover Barreras para Ayudar a la Reinserción de los Internos

Fuente: Department of Corrections (2002), "Managing Offenders".

Por último, con respecto a la evaluación de los programas, se han desarrollado dos herramientas para medir el éxito que éstos han tenido en la reducción de la reincidencia:

- Índice de Reincidencia: el cual mide la proporción de reclusos que reincide¹⁰⁰, luego de 12 meses de haber sido liberado.
- Cuociente (Quotient) de Rehabilitación: el cual evalúa la efectividad que han tenido los programas ofrecidos, mediante la comparación del índice de reincidencia para un grupo que ha participado en programas, con un grupo de características similares que no lo ha hecho.

Ambas herramientas ayudan al Departamento de Correccionales a evaluar qué tan bien se han desarrollado los programas y, ajustarlos cuando sea necesario.

4. Argentina

Para el año 1999 habían 38.604 personas cumpliendo penas privativas de libertad, lo que representaba una tasa de 107 reclusos cada 100.000 habitantes.

¹⁰⁰ De dos formas distintas: como recondena y reencarcelamiento.

- Centros de Rehabilitación para Drogadictos:

El programa de asistencia para drogadictos que se aplica en algunas cárceles argentinas tiene el carácter de comunidad terapéutica, y se realizan en unidades aisladas de la población penal general.

El organismo encargado de realizar la coordinación residencial es la "Junta de Admisión, Asistencia y Permanencia" (J.A.A.P.) en conjunto con el Consejo Correccional y/o los Centros de Selección y Evaluación de la Personalidad según corresponda.

El requisito fundamental para ingresar al programa es voluntariedad de los postulantes. Adicionalmente, el programa está preferentemente dirigido a aquellos condenados que no se encuentren a más de dos años de obtener su libertad y, a los procesados que en virtud de su alto y permanente grado de adicción a las drogas, sean susceptibles de ser sometidos a una medida de tratamiento, siempre que los jueces garanticen una permanencia en el programa de al menos dos años.

Cada interno al ingresar al programa, firma un compromiso de adhesión al tratamiento, donde se explicita el conjunto de normas y reglas de procedimientos del mismo.

El programa aplica técnicas de dinámica grupal, incentivando a los participantes a desarrollar su capacidad en cuanto a enfrentar responsabilidades y convivir adecuadamente con los demás. El programa tiene una duración de dos años aproximadamente y está constituido por las siguientes fases: preadmisión, admisión residencial, integración, integración plena, pre-egreso y egreso.

- Programa de Metodología Pedagógica Socializadora:

El objetivo de este programa fue aportar alternativas para contrarrestar los efectos del encarcelamiento.

El programa se implementó por primera vez a principios del año 1997, en uno de los módulos de mediana seguridad del "Instituto Federal para Jóvenes Adultos". Paralelamente se fueron realizando evaluaciones parciales de esta experiencia piloto pudiendo así dimensionar los resultados del proyecto.

Se estableció la conveniencia de separar a los internos incorporados al programa respecto del resto de la población, evitando así contactos que pudieran reforzar conductas propias del encarcelamiento.

Cabe destacar que los criterios operativos del programa están caracterizados por nuevas formas de conducción y de relación interpersonal, por lo que adquiere especial importancia la capacitación del personal asignado para la implementación del mismo. En este sentido, se trabajó con un diagrama de información que contemplaba tanto los aspectos teóricos como prácticos, incluyendo jornadas de reflexión y capacitación técnico-profesionales.

Las actividades realizadas en el programa tienen el objetivo de promover la apertura de espacios de reflexión grupal y de autocrítica personal, respecto de las actitudes pasadas y también de las futuras.

Algunas actividades desarrolladas son:

- Reuniones de planificación grupal con el Operador Pedagógico: se trata de una reunión realizada diariamente

- con el operador con el fin de planificar las actividades y asignar responsabilidades durante la jornada.
- Entrevistas y reuniones grupales de orientación y reflexión: espacio destinado a la discusión libre y/o dirigida sobre los distintos aspectos de la vida familiar y social.
 - Reunión de cierre y evaluación de las actividades del día: actividad que busca valorizar el esfuerzo personal en beneficio del grupo y del proceso cumplido para llegar al resultado.
 - Asamblea semanal: instancia destinada a la evaluación de la actividad semanal, a partir de los resultados obtenidos y de las posibles dificultades interpersonales existentes entre las partes involucradas.
 - Actividades deportivas, recreativas y culturales.

5. Holanda

A mediados del año 2002, la población que estaba en prisiones holandesas era de 14.968, lo cual constituía una tasa de 93 reclusos cada 100.000 habitantes.

En las distintas cárceles de Holanda existen programas residenciales para drogadictos, en los cuales el recluso es aislado por 6 meses en unidades especializadas para tratamientos. En estas unidades se busca tener un ambiente menos hostil que en el resto de la cárcel, otorgando a los reclusos atención médica y social, así como un plan diurno con actividades deportivas, laborales y grupos de discusión.

En cuanto a los programas relacionados con la educación y el trabajo que se proveen en las cárceles, desde principios del año 1999 se comenzó a dar especial importancia al aprendizaje de habilidades de trabajo de los reclusos mientras cumplen su condena. Lo anterior se fundamenta en que la disciplina inherente a las actividades laborales ayudará a los reclusos a encontrar trabajo cuando sean liberados y a reinsertarse en la sociedad. El objetivo es mantener a los reclusos ocupados durante 26 horas cada semana. Los reclusos que son formados, vuelven para relatar sus experiencias a los internos que van formando nuevos grupos. Los participantes reciben ayuda para encontrar un lugar donde vivir al salir en libertad, y también reciben soporte financiero cuando es necesario. Se ha podido constatar que un 70% de los participantes de este programa no ha reincidido luego de salir de la cárcel.

Por otro lado, el sistema penitenciario de Holanda ha ido crecientemente buscando la asociación con organismos externos con el fin de obtener ayuda en la aplicación de los programas de rehabilitación que reciben los reclusos en la cárcel y, en el esfuerzo por ayudarlos a reinsertarse cuando son liberados. Por ejemplo, la Oficina de Libertad Condicional se ha asociado con organismos que proveen educación y trabajo a los reclusos mientras cumplen su condena, y que siguen apoyándolos cuando salen de la cárcel.

6. España

A mediados del 2003, el número de reclusos en España era de 54.341 y la tasa de reclusos cada 100.000 habitantes ascendía a 133.

Con el objetivo de ayudar a la inserción laboral de los internos, el sistema penitenciario español ha desarrollado distintos talleres productivos al interior de las cárceles. Ésta es una actividad que debe autofinanciarse, en la medida

en que no es subvencionada a través de los presupuestos generales del Estado.

Los talleres laborales funcionan de tres maneras:

- Gestión propia, en la cual el organismo penitenciario debe vender en el mercado los productos que elabora.
- Acuerdos con empresas externas, que producen los productos por su cuenta y asumen el riesgo.
- Gestión por parte del organismo penitenciario de los servicios de cocina, panaderías, y talleres productivos. A través de esta modalidad, los internos desarrollan actividades laborales en los servicios indicados, tras un período de formación previa.

Para favorecer el acceso al trabajo productivo de los internos, se han firmado diversos convenios con asociaciones empresariales. Adicionalmente, con la entrada en vigor de una norma el año 2001, se reguló la relación laboral de los reclusos que realizaban actividades laborales en talleres penitenciarios. Con esto, todos los reclusos que trabajaban en talleres penitenciarios se incorporaron al régimen general de la seguridad social y por lo tanto gozan de nuevas prestaciones como protección por desempleo, licencia por maternidad o jubilación, etc.

En cuanto a los programas educativos realizados en los establecimientos penitenciarios, la norma básica de regulación general del sistema educativo español introduce, a partir del 99, una disposición que contempla la integración de los profesores de instituciones penitenciarias al "Cuerpo de Maestros de Primaria". Con esto, desaparece el "Cuerpo de Profesores de Instituciones Penitenciarias" como estamento independiente y se regulan de modo detallado las relaciones entre las administraciones educativas y la administración penitenciaria. Así, se establece la unificación de los docentes, culminando un proceso de homologación total de la enseñanza de las personas adultas, entre las que se cuentan los ciudadanos privados de libertad.

Por otra parte, la enseñanza universitaria en las prisiones españolas se gestiona de dos maneras:

- A través de un convenio tripartito entre el "Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias", la "Secretaría de Estado de Universidades e Investigación" y la "Universidad Nacional de Educación a Distancia".
- A través de un convenio con la Universidad del País Vasco, se atiende por el procedimiento «a distancia», a un total de 248 alumnos distribuidos por especialidades.

Con respecto a los programas de aprendizaje vocacional, existe el organismo "Formación Profesional para el Ejercicio de una Profesión", el cual recibe importantes recursos provenientes de las distintas instituciones implicadas en la inserción socio-laboral y, en los grupos desfavorecidos (como INEM, FSE, Ayuntamientos, Comunidades autónomas, etc.).

La formación profesional ocupacional tiene como objetivo principal proporcionar a las personas privadas de libertad una cualificación profesional, así como actualizar o mejorar la que ya hayan adquirido con anterioridad.

Está establecido que el diseño y la implementación de los cursos de formación profesional han de llevarse a cabo de modo que despierten el interés de los alumnos. Adicionalmente, en la medida en que las dinámicas de las instituciones que financian los cursos lo permitan, la duración de los cursos y sus contenidos teórico/prácticos deberán adecuarse a las necesidades de los internos a partir de su formación básica inicial, su interés y receptividad ante los contenidos teóricos, su grado de autodisciplina en materia de horarios, su constancia en la misma actividad, etc.

Con el fin de tener una visión integrada de la formación de los reclusos, el sistema penitenciario español contempla la realización de diversas actividades culturales, como por ejemplo: pintura, fotografía, cerámica, radio, actuaciones musicales, exposiciones, representaciones teatrales, conferencias, concursos, cursos de idiomas e informática; y deportivas, como gimnasia, fútbol, voleibol, ping pong y competencias dentro del centro penitenciario y entre centros.

Finalmente, para contribuir a paliar el problema de la violencia doméstica, en el año 2000 la "Dirección General de Instituciones Penitenciarias" puso en marcha, en ocho centros del país, un programa específico de tratamiento y atención psicológica y educativa para personas que están en prisión por haber cometido una agresión en el ámbito familiar. Este programa fue elaborado con la colaboración de la "Cátedra de Modificación de la Conducta de la Universidad del País Vasco", que cuenta con vasta experiencia en este tipo de intervención psicosocial, aunque es la primera vez que se lleva a cabo con personas privadas de libertad. El desarrollo de las terapias se encuentra a cargo de psicólogos de las instituciones penitenciarias.

7. Noruega

En el año 2002, Noruega tenía una población penal de 3.000 personas, lo que implicaba una tasa de 62 reclusos cada 100.000 habitantes.

El "Servicio de Empleo Público" de Noruega (Aetat) en conjunto con el Ministerio de Justicia en el año 1999, iniciaron un proyecto piloto¹⁰¹, denominado "Nuevo Comienzo en la Vida del Trabajo" (New Start in Working Life).

El objetivo del proyecto era mejorar la transición de los reclusos en materia laboral durante la etapa en que están prontos a ser liberados de la prisión y, cuando deben reinsertarse en la sociedad. Para cumplir este objetivo, se utilizaron elementos del programa de "Habilidades Cognitivas" desarrollado en Canadá, el que tiene la finalidad de alentar a los reclusos a ser conscientes de la razón que causa cada una de sus conductas. Además este programa busca entender cómo piensan y cómo se conectan las emociones con las conductas de los internos. Las experiencias entregadas mediante este programa ayudan a tener una visión sobre la forma en que los reclusos resuelven los problemas que enfrentan.

Adicionalmente, el objetivo general del proyecto fue desarrollar modelos de cooperación entre las cárceles y los servicios de empleo local, lo cual ayudaría a mejorar las oportunidades de empleo de los reclusos que eran puestos en libertad y, en consecuencia, su reintegración en la comunidad.

El proyecto consistió en que un funcionario del servicio de empleo local debía visitar regularmente la prisión, con el fin de otorgar información a los reclusos sobre el esquema y la toma de decisiones en la selección y admisión de personal en el mercado laboral y, sobre las garantías y beneficios existentes en él. Así, el funcionario ayudaba a los internos a desarrollar sus propios planes vocacionales y laborales.

El esquema más apropiado ofrecido por la Administración del Mercado Laboral se llama "Apoyo al Empleo" (Supported Employment), el cual tiene el propósito de asistir a quienes buscan empleo, para que encuentren y mantengan un trabajo. El método básico es que los empleados ofrecidos reciben un subsidio y cada uno tiene un supervisor asignado por un período de tres años. El supervisor asiste de la siguiente manera:

¹⁰¹ Que tenía pronosticada una duración de cuatro años.

-
- Evaluando las habilidades, recursos e intereses en relación a los requerimientos de trabajo.
 - Evaluando las necesidades y siendo intermediario para asistir a otras agencias.
 - Proveyendo guía y entrenamiento.
 - Contactando empleadores y encontrando empleos apropiados.
 - Testeando y evaluando las condiciones de trabajo.
 - Entrenando a los empleados para el puesto de trabajo.
 - Ofreciendo consejo, guía y siguiendo a los empleados y empleadores en el lugar de trabajo.

Además de proveer soporte a quienes están buscando trabajo, y ayudarlos a mantenerse en él, los supervisores les dan a los participantes soporte en aspectos como condiciones de vida y actividades de ocio. La estabilidad en el ambiente del hogar es, en general, un requisito para los participantes al programa.

Finalmente, un objetivo adicional del programa es mejorar los servicios realizados al interior de los recintos penitenciarios, a través de la implementación de acciones que hagan más fácil la participación de los internos que estén prontos a finalizar el cumplimiento de su condena y, que necesiten y quieran trabajar en programas de aprendizajes vocacionales.

Este programa ha sido recientemente evaluado por el "Instituto de Estudios de Trabajo" (Work Research Institute, WRI) en Oslo. En esta evaluación se encontró que si bien el reclutamiento en puestos de trabajo fue menor al esperado, debido al hecho que no siempre era fácil acceder a las cárceles locales y al hecho que algunos de los supervisores no tenían experiencia, fue posible constatar que los reclusos tenían un acceso mayor a servicios de empleo que con anterioridad a la implementación del proyecto, que la cooperación entre agencias ha mejorado en el país y que nuevos procedimientos han sido establecidos en los establecimientos donde fue aplicado el proyecto con el objetivo de mejorar el acceso de los internos a programas vacacionales y laborales.

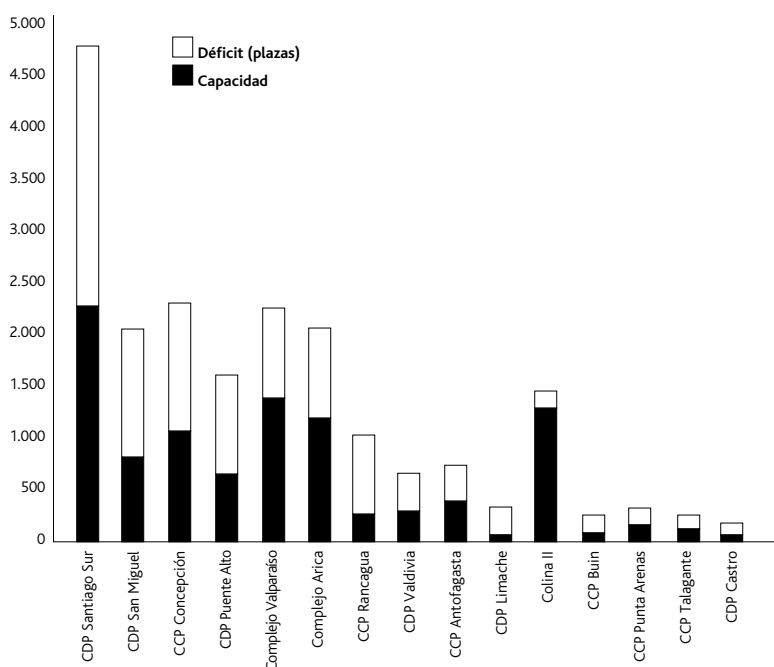
II. ANEXOS ESTUDIO NACIONAL

Anexo N°2: Hacinamiento en las cárceles chilenas

El último anuario de la Fundación Paz Ciudadana contiene datos nacionales para el año 2000 –cuya fuente es la División Social del Ministerio de Justicia- con respecto al hacinamiento y sobrepoblación que presentan las cárceles. Aunque la capacidad de los centros penales está sobrepasada en la mayoría de los casos, se observa que la peor situación corresponde a la cárcel de Limache con un porcentaje de uso de 513%, seguida por la cárcel de Copiapó con un 419% y la de Santiago con un 343%.

El siguiente gráfico ha sido construido sobre la base de los datos del anuario considerando aquellos recintos cuyo déficit afecta más significativamente al déficit nacional carcelario. Las barras representan a la población que ocupa actualmente los recintos mencionados frente a las capacidades de dichos centros.

Gráfico N°15: Hacinamientos en algunas cárceles chilenas, año 2002.



Fuente: División Social - Ministerio de Justicia, año 2002.

Tabla N°41: Capacidad de establecimientos penales, año 2002.

Centro	Población	Capacidad	% Uso	Déficit (plazas) *	% Déficit del penal **	% de déficit del penal sobre déficit nacional
CDP Santiago Sur	4.696	2.394	196%	2.302	96%	27%
CDP San Miguel	1.910	711	269%	1199	169%	14%
CCP Concepción	2.147	998	215%	1149	115%	13%
CDP Puente Alto	1.486	560	265%	926	165%	11%
Complejo Valparaíso	2.087	1280	163%	807	63%	9%
Complejo Arica	1.887	1092	173%	795	73%	9%
CCP Rancagua	906	250	362%	656	262%	8%
CDP Valdivia	581	278	209%	303	109%	4%
CCP Antofagasta	662	390	170%	272	70%	3%
CDP Limache	293	54	543%	239	443%	3%
Colina II	1.383	1.200	115%	183	15%	
CCP Buin	244	70	349%	174	249%	
CCP Punta Arenas	329	184	179%	145	79%	
CCP Talagante	241	110	219%	131	119%	
CDP Castro	172	48	358%	124	258%	

* Número de plazas faltantes en relación con la capacidad.

** Valor que representa el porcentaje hacinamiento.

Fuente: Ministerio de Justicia, año 2002.

En cuanto a los niveles de hacinamiento en el nivel nacional, esta fuente indica que la sobrepoblación promedio de las cárceles del país alcanzaría cifras cercanas al 30%. Por otro lado, informaciones de prensa y de la opinión pública en general situarían el déficit en alrededor del 60%. Incluso informes de la propia institución hablan de una sobrepoblación que bordea el 50% (Revista de Estudios Criminológicos y Penitenciarios, Número 4, UNICRIM, 2002). La diferencia se explica por las distintas formas de definir lo que se entiende por capacidad del recinto penal, ya que, si bien algunos estiman que corresponde a la capacidad para la cual el recinto fue diseñado inicialmente, otros consideran más apropiado incorporar el aumento de plazas obtenido mediante ampliaciones posteriores, lo que disminuiría ostensiblemente los índices de hacinamiento.

Un elemento que se debe tener en consideración al momento de realizar este análisis tiene relación con la calidad de las plazas que se obtienen por la vía de ampliaciones de recintos penales, ya que según un informe realizado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el año 2003¹⁰² "la ausencia de criterios de calidad estaría afectando la representatividad de los indicadores (de hacinamiento). (...) En el caso particular del aumento de plazas no se cuenta con estándares respecto de espacio por recluso en celdas, comedores, talleres, baños, patios, etc. A modo de ejemplo, según la información disponible, el CCP Copiapó aumentó su capacidad de 122 plazas a 435 plazas, sólo con inversión en baños y patios, por lo que se puede presumir que las calidad de las 122 plazas originales no es equivalente a la de las 435 finales".

¹⁰² Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. "Informe Final de Evaluación, Programa de Segmentación Penitenciaria", junio de 2003.

Anexo N° 3: Medidas alternativas

El Departamento de Medio Libre tiene como función diseñar políticas, generar programas y garantizar la ejecución de las medidas alternativas para cada uno de los usuarios. Las medidas alternativas que existen en Chile son tres:

- Remisión Condicional de la Pena: Sustitución de una pena por un período en el cual la persona queda obligada a una discreta observación y asistencia por parte de un Centro de Reinserción Social, que se traduce en controles mensuales por un período que va desde 1 a 3 años.
- Libertad Vigilada: Sustitución de una pena privativa o restrictiva de libertad por un régimen de libertad a prueba, en el cual se lleva a efecto un tratamiento intensivo e individualizado, bajo la vigilancia y orientación de un profesional de Gendarmería denominado «Delegado de Libertad Vigilada», por un período entre 3 y 6 años.
- Reclusión Nocturna: Obligación del condenado de dormir en un establecimiento especial (centro abierto) entre las 22:00 horas y las 06:00 del día siguiente por un período mínimo de 61 días y máximo de 3 años. En algunos casos esta medida se lleva a cabo en los establecimientos penitenciarios cerrados.

Del total de personas cumpliendo condena bajo el sistema de penas alternativas, en el año 2003, un 82% lo hacía a través de la remisión condicional de la pena, 12% mediante el sistema de libertad vigilada, y el restante 6% cumplía su sentencia vía reclusión nocturna, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N°42: Población con Medidas Alternativas Ley 18.216, Nivel Nacional (promedios año 2003).

Población	Hombres		Mujeres		Total	
	Pob.	%	Pob.	%	Pob.	%
Remisión condicional	21.338	81%	1.800	80%	23.138	81%
Libertad vigilada	3.281	12%	413	18%	3.694	13%
Reclusión nocturna	1.728	7%	27	1%	1.755	6%
Total	26.347	100%	2.240	100%	28.587	100%

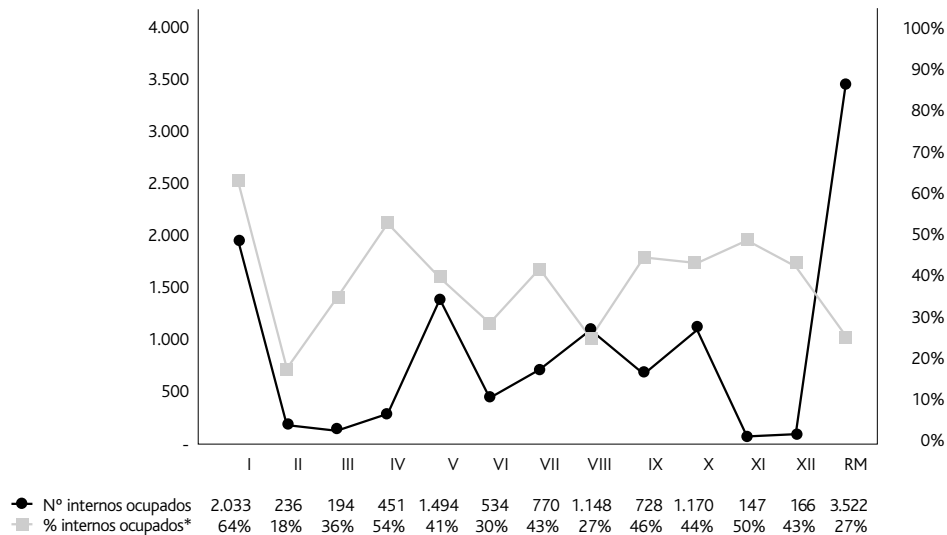
Fuente: Censo Estadístico de la Población Atendida por Gendarmería de Chile, 2003

Anexo N°4: Cobertura de programas laborales por regiones

Como se puede observar en el siguiente gráfico, las regiones que concentran el mayor número de vacantes de trabajo al interior de los recintos penitenciarios del país, coinciden con las que tienen mayor número de habitantes (regiones metropolitana, quinta y octava). Adicionalmente, la primera región presenta un alto número de internos trabajadores.

Las regiones en que se observa una mayor cobertura con relación al número de reclusos son la primera con un 64% de internos trabajadores y la cuarta con 54%. Por su parte, la región con la menor cobertura en programas laborales es la segunda –donde sólo el 18% de los procesados y condenados accede a oportunidades de trabajo- seguida por las regiones metropolitana y octava con un 27%.

Gráfico N°16: Cobertura regional de programas laborales, número de plazas y proporción de condenados trabajadores, sept. 2003.



* Porcentaje sobre procesados y condenados adultos de cada región.

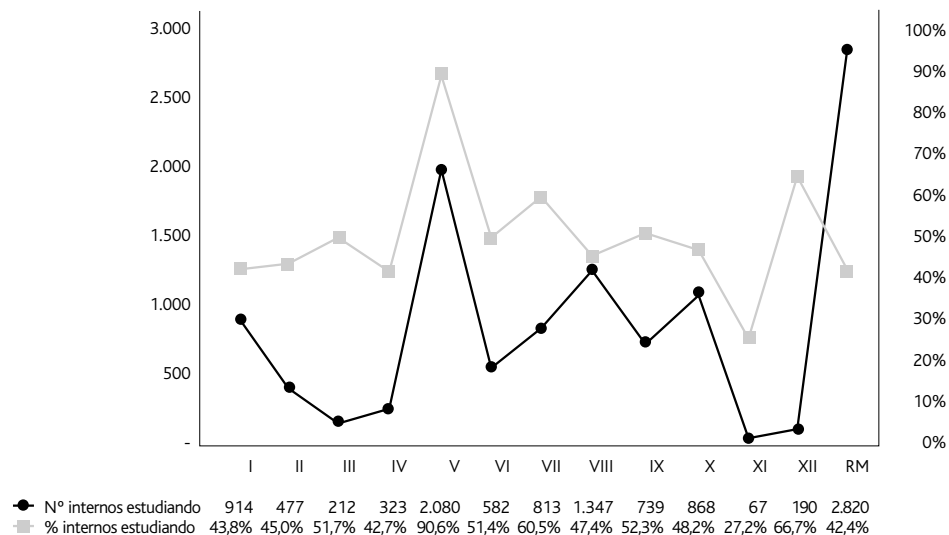
Fuente: Gendarmería de Chile, "Realidad laboral penitenciaria nacional". Presentación, Seminario internacional penitenciario, diciembre de 2003.

Anexo N°5: Cobertura de programas educativos por regiones

El nivel de cobertura de los programas educativos intrapenitenciarios en el país bordea el 50%, aunque esta situación varía de una región a otra, desde el 90% de participación en los penales de la quinta región hasta el 27% de la undécima región.

Al igual que en el caso de los programas laborales, el mayor número de vacantes se concentra en las regiones más pobladas (metropolitana, quinta y octava) como se puede observar en el siguiente gráfico.

Gráfico N°17: Cobertura regional de programas educativos, número de vacantes y proporción de condenados estudiando, sept. 2003.



* Porcentaje sobre condenados adultos de cada región.

Fuente: Gendarmería de Chile, "Políticas y programas de reinserción social en Gendarmería de Chile". Presentación, Seminario internacional penitenciario, diciembre de 2003.

Anexo N°6: Programas ejecutados por el Patronato Nacional de Reos

A continuación se enumeran algunos de los programas ejecutados por los principales Patronatos Locales de Reos del país.

Proyectos que desarrolla el Patronato Local de Reos de Valparaíso:

- Capacitación laboral en pintura Bauer para usuarias de Libertad Condicional y Decreto Ley 409
- Promoción Decreto Ley 409 en las comunas de Quilpué y Villa Alemana

Proyectos que desarrolla el Patronato Local de Reos de Santiago:

- Apoyo y promoción a la mujer beneficiaria, cónyuge y/o parejas de usuarios
- Proyecto de difusión del Decreto Ley N° 409
- Apoyo para la adquisición y/o reparación de la vivienda
- Satisfacción de las necesidades básicas
- Proyecto de intervención psicosocial con familias
- Formación y capacitación de usuarios y/o familiares
- Reinserción socio-laboral
- Promoción a la microempresa

Proyectos que desarrolla el Patronato Local de Reos de Rancagua:

- Difusión del Decreto Ley N° 409
- Capacitación laboral
- Intervención psicosocial

Anexo N° 7: Entidades sociales

A continuación se presenta un listado y descripción de los organismos no gubernamentales que trabajan en la rehabilitación y/o reinserción de reclusos:

1. TARGET & ENLACE:

Es una entidad sin fines de lucro que desde el año 1992 imparte capacitación de autogestión y desarrollo personal a personas que se encuentran cumpliendo condena en diferentes recintos penales del país.

Algunos cursos de capacitación que han sido otorgados a los internos son: autogestión hacia la microempresa, preparación técnica hacia el mundo laboral, prevención de droga y alcohol, técnicas de comunicación interaccional y de servicio al cliente, trabajo en equipo, entre otros. Hasta el año 2003 este organismo ha logrado capacitar a más de 7.000 internos.

2. CONFAPRECO (Confraternidad de Familiares y Amigos de Presos Comunes):

La posición de esta organización es que se requiere un cambio profundo en el sistema penitenciario actual, ya que desde su punto de vista, éste no responde a las necesidades modernas, ni a la cultura delictual que existe en la actualidad.

Las principales actividades que realiza son:

- Defensa de los derechos humanos de los privados de libertad a través del contacto directo con los afectados. Periódicamente se realizan campañas de promoción en las diferentes unidades penales de la Región Metropolitana con entrega de información. Además, hay coordinaciones con organizaciones en Talca y Temuco.
- El Programa "Renacer", ejecutado en el penal de Colina 2, consiste en la preparación de internos que están prontos a cumplir su condena para su vida en libertad, a través de actividades de apoyo psicológico, capacitación laboral y formación humana y personal. Adicionalmente se ha establecido la misión de ayudar a los participantes del programa a reinsertarse en la sociedad, para lo cual habrá un seguimiento de un año de cada uno de ellos y se buscará establecer relaciones con empresas con el fin de reinsertarlos laboralmente. Actualmente este programa asiste a 25 internos.

3. FUNDACIÓN RUPERTO LECAROS

Organización que existe desde el año 2001 y que tiene la finalidad de apoyar los hijos de los internos, proporcionándoles los recursos necesarios para que prosigan en el sistema escolar formal.

Actualmente atienden a 110 niños pertenecientes a 40 familias cuyo padre está en la cárcel.

4. CORESOL (Corporación de Rehabilitación Social)

Organismo que depende de la SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril) desde 1992. Fue el primer organismo en obtener un convenio con Gendarmería para organizar talleres laborales al interior de los establecimientos penitenciarios,

alcanzando a tener 7 empresas operando en cárceles con más de 130 trabajadores. Sin embargo, con el tiempo Gendarmería comenzó a asumir este rol por lo que en el año 1997 Coresol se retiró y se dedicó a impartir capacitación microempresarial y comenzó a gestionar la instalación de Liceos Técnico Profesionales al interior de las cárceles.

La capacitación microempresarial se financia con recursos del Sence (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo). En Colina I se realizan cursos de administración para microempresas donde participan alrededor de 60 internos.

Los liceos técnico profesionales cuentan con la asesoría y apoyo de la Corporación de Capacitación y Empleo de la Sofía. Con el apoyo del gobierno y de la Fundación Andes se reunieron los fondos necesarios para comenzar a operar un liceo técnico en la cárcel de Valparaíso con 180 alumnos en el año 2001, cifra que en el 2003 ascendía a 390 alumnos. El año 2002 egresaron los primeros alumnos en especialidades de construcciones metálicas y en electricidad, de los cuales cuatro ingresaron a la universidad en el 2003. En el 2002 se creó un segundo liceo en Concepción con 180 alumnos y para el 2004 Coresol se ha adjudicado un Liceo existente en el penal de Arica.

5. CORPORACIÓN LA ESPERANZA

Fue creada el año 95 y se dedica a la prevención y control del consumo de drogas. El 2003 comenzó a realizar programas de prevención al interior de recintos penales, específicamente del CDP Santiago Sur. En un período de 3 meses se capacitaron a 700 internos. Durante el presente año se tiene la intención de expandir el programa en otros recintos penales de la Región Metropolitana (por ejemplo, San Miguel y Puente Alto).

6. FORJAMUNDO

Es una institución que se está formando actualmente que tiene el objetivo de formar una casa de acogida para recibir a los recién egresados de los establecimientos penitenciarios. Se desea que los ex internos trabajen en sectores marginados a través del diseño de espacios públicos. La idea es que realicen trabajos valorados por la sociedad para que sientan que están haciendo un aporte real a la comunidad, como por ejemplo, juegos para niños con discapacidades.

7. ORGANIZACIONES RELACIONADAS CON GRUPOS RELIGIOSOS

- Sociedad Bíblica Chilena

Institución que recibe donaciones de privados y ofrendas de la Iglesia evangélica para distribuir ejemplares de la Biblia y material de oración y conversión en hogares de ancianos, hospitales, hogares de niños y cárceles, entre otros. El material que distribuyen es utilizado por capellanes y voluntarios que visitan regularmente a los internos. A la fecha, han distribuido material en el Centro de Cumplimiento Penitenciario Femenino, en Colina I y en la cárcel de San Miguel.

- Hogar de Cristo

A partir de año 1999 el Hogar de Cristo comenzó a implementar un proyecto de Apoyo Psicosocial a menores de edad –entre 16 y 18 años– que son declarados con discernimiento y están privados de libertad. El objetivo de este programa es reducir el impacto de la privación de libertad, de lograr una mejor calidad de vida, humanizar la

convivencia de los jóvenes que se encuentran reclusos y realizar un trabajo con el joven y su familia para ayudar a su posterior reinserción social. Adicionalmente el programa busca favorecer el acceso de los adolescentes a las redes institucionales y comunitarias y desarrollar en ellos habilidades y capacidades dirigidas a favorecer su inserción social.

- Fundación Paternitas

Fue fundada por el Capellán de Gendarmería, el Padre Nicolás Vial, en el año 1991. Su objetivo es el fortalecimiento de la familia. Para desarrollar su labor, cuenta con los siguientes establecimientos:

- Casa de Acogida Santa Rosa de la Esperanza: recibe a los hijos cuyos padres permanecen reclusos, y se ocupa de su salud, educación y de formarlos en valores. Actualmente habitan 42 menores entre los 2 y los 14 años, que viven en una rutina normal como cualquier niño. A cada niño se le realiza un examen neurológico y neuropsiquiátrico, para detectar qué problema presenta y tratarlo médicamente.
- Casa de Formación Santa Rosa de El Monte: es el único centro del país que recibe a adolescentes primerizos egresados de centros de detención juvenil y que tienen problemas de adicción. Éste trabaja en conexión con el Conace (Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes). Actualmente habitan en la casa 18 jóvenes hombres que trabajan un terreno agrícola.
- Casa de Capacitación Paternitas Familia: atiende a padres que han estado reclusos y salen en libertad. Incluye programas de asistencia jurídica, apoyo psicosocial y espiritual, talleres de capacitación laboral de panadería, de corte y confección y de introducción a la computación, los cuales duran 8 meses cada uno. Además hay talleres psicoeducativos, de crecimiento personal y de nivelación de estudios.
- Centro Comunitario Infantil de Puente Alto: existe desde el año 2002 y acoge a niños cuyo padre o madre está recluso, buscando ser un complemento de su hogar ya que el niño sigue viviendo con su familia. Actualmente se asiste a 70 niños que reciben formación valórica, ayuda escolar y colación. Este centro cuenta con una subvención del Sename y se mantiene gracias a la ayuda de la Municipalidad de Puente Alto, la empresa privada Help y del aporte voluntario de los socios.

- Vicaría de Pastoral Social

Realiza un programa que existe hace 3 años denominado "Rehaciendo Vínculos" que tiene el objetivo de mejorar las relaciones entre padres privados de libertad y sus hijos. En la institución trabajan monitores voluntarios que son previamente capacitados y se encargan de realizar visitas mensuales, llevando a los hijos –que tienen entre 2 y 14 años- a ver a sus padres que están cumpliendo condena.

A través de este programa la vicaría actualmente atiende a 20 hombres internos en Colina I y a 15 mujeres reclusas en el Centro Penitenciario Femenino de Santiago.

- Fundación Monseñor Carlos Oviedo Cavada

Tiene una casa de acogida que recibe a personas que egresan del CDP Santiago Sur (Ex Penitenciaría) que no tienen donde vivir una vez que son puestos en libertad. Los ex reclusos son recibidos por un período de hasta tres meses. En la actualidad tiene capacidad para recibir entre 8 y 10 personas.

Esta casa se encuentra a cargo de voluntarias que forman parte de la Pastoral Penitenciaria. Los ex internos que habitan en ella reciben orientación en la búsqueda de trabajo, se les ayuda a revincularse con sus familiares y a reestablecer asesorías legales cuando es necesario. Recientemente, con el objetivo de brindar a los internos la oportunidad de aprender un oficio, la casa de acogida cuenta con una panificadora.

Esta casa se financia con aportes del Hogar de Cristo –que paga el arriendo-, del Panar -que aporta \$30.000 mensuales- y reciben donaciones de ropa y de alimentos.

- Gente con Fe

Tienen un taller laboral en la cárcel de Colina (establecido mediante un convenio con Gendarmería) en el cuál trabajan internos en la fabricación y reparación de muebles y en serigrafía (estampado de camisetas). Los reclusos que trabajan en él gozan de los mismos derechos y obligaciones que cualquier trabajador del exterior (a excepción del derecho a la sindicalización y a la huelga), reciben el salario mínimo y cuentan con un sistema provisional y de vacaciones.

- Conafie (Coordinadora Nacional Fe y Esperanza)

La Conafie fue una organización que tuvo el objetivo de agrupar a las entidades que trabajaban en la rehabilitación y reinserción de aquellas personas que están o han estado en las cárceles. Se reunía dos veces al año, pero en el 2002 debió dejar de funcionar debido a que no consiguió la personalidad jurídica –requisito exigido para continuar con su funcionamiento- además de que no contó con el financiamiento mínimo necesario.