

**“ESTUDIO DE DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE REDISEÑO DEL DEPARTAMENTO
POSTPENITENCIARIO DE GENDARMERÍA DE CHILE”**

**Volumen I: Metodología, Diagnóstico, Experiencia Comparada
y análisis de brechas**

Abril 2013

ÍNDICE

1.	RESUMEN EJECUTIVO	5
2.	INTRODUCCIÓN	18
3.	METODOLOGIA.....	19
3.1.	Objetivos del estudio	19
3.1.1.	Objetivo general	19
3.1.2.	Objetivos específicos	19
3.2.	Diseño metodológico	19
3.2.1.	Enfoque metodológico	23
3.3.	Técnicas de recolección de información.....	25
3.3.1.	Análisis documental.....	25
3.3.2.	Entrevista semi-estructurada	26
3.3.3.	Focus groups.....	27
3.3.4.	Levantamiento de datos secundarios	28
3.3.5.	Panel de expertos para el rediseño del departamento postpenitenciario	28
3.4.	Diseño muestral	29
3.4.1.	Técnicas utilizadas para la Recolección para Diagnóstico.....	29
3.4.2.	Técnicas utilizadas para la validación y ajuste de la propuesta de Rediseño	33
3.5.	Plan de análisis.....	34
3.6.	Informe de terreno	34
4.	DIAGNÓSTICO DEL DEPARTAMENTO POSTPENITENCIARIO DE GENDARMERÍA DE CHILE.....	41
4.1.	Antecedentes generales	41
4.1.1.	Creación del Patronato / Departamento Postpenitenciario.	41
4.1.2.	Instalación de los Centros de Apoyo para la Reintegración Social (CAIS)	42
4.1.3.	Programas existentes	46
4.2.	Diagnóstico del funcionamiento actual	48
4.2.1.	Estrategia Postpenitenciaria.....	49
4.2.2.	Implementación de la Estrategia Postpenitenciaria	59
4.2.3.	Modelo de Intervención	60
4.2.4.	Coordinación Institucional y Gestión de Redes.....	71
4.2.5.	Recursos Actuales.....	78

4.2.6.	Monitoreo y Evaluación.....	86
4.2.7.	Percepción de Logros y Resultados	88
4.3.	Lecciones aprendidas a partir de la experiencia post-penitenciaria nacional	91
4.3.1.	Respecto del trabajo de difusión e información	92
4.3.2.	Respecto del trato a los usuarios del subsistema postpenitenciario	94
4.3.3.	Respecto de la importancia del modelo teórico y los equipos profesionales	95
4.3.4.	Respecto del trabajo con contrato y las plazas laborales	97
4.3.5.	Respecto de la coordinación intra e interinstitucional	100
4.3.6.	Respecto de las redes de apoyo a la reinserción social	101
4.3.7.	Simplificación de los trámites.....	103
4.3.8.	Estándares de control y supervisión técnica	104
4.3.9.	Operación basada en transferencia de recursos.....	105
5.	ANÁLISIS DE EXPERIENCIA COMPARADA	106
5.1.	Inglaterra y Gales.....	106
5.1.1.	Antecedentes	106
5.1.2.	Estructura orgánica	106
5.1.3.	Control y supervisión en el ámbito postpenitenciario	108
5.1.4.	Tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena.....	136
5.1.5.	Síntesis y conclusiones	138
5.2.	California, Estados Unidos.....	142
5.2.1.	Antecedentes	142
5.2.2.	Estructura orgánica	143
5.2.3.	Control y supervisión en el ámbito postpenitenciario.....	146
5.2.4.	Tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena.....	164
5.2.5.	Otro vínculo de sujeción con el sistema postpenitenciario	169
5.2.6.	Síntesis y conclusiones.	169
5.3.	Canadá	171
5.3.1.	Antecedentes	171
5.3.2.	Estructura orgánica	172
5.3.3.	Control y supervisión en el ámbito postpenitenciario.....	176
5.3.4.	Tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena.....	190
5.3.5.	Síntesis y conclusiones	192

5.4. España.....	194
5.4.1. Antecedentes	194
5.4.2. Estructura orgánica	194
5.4.3. Control y supervisión en el ámbito postpenitenciario.....	202
5.4.4. Tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena.....	208
5.4.5. Síntesis y conclusiones	211
5.5. Sao Paulo, Brasil	214
5.5.1. Antecedentes	214
5.5.2. Estructura orgánica	215
5.5.3. Control y supervisión en el ámbito postpenitenciario.....	219
5.5.4. Tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena.....	225
5.5.6. Síntesis y conclusiones	227
6. ANÁLISIS DE BRECHAS ENTRE LA EVIDENCIA INTERNACIONAL, LAS BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES Y EL MODELO CHILENO.....	229
6.1. Comparación de aspectos claves de un sistema penitenciario y postpenitenciario	229
6.2. Comparación de aspectos claves de la Libertad Condicional.....	236
6.3. Comparación de aspectos claves del tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la condena	238
7. BIBLIOGRAFÍA	241
7.1. Metodología.....	241
7.2. Diagnóstico	242
7.3. Experiencia Comparada.....	243
7.4. Análisis de brechas entre la evidencia internacional, las buenas prácticas nacionales y el modelo chileno.	249
ANEXO 1: MATRIZ DE DIMENSIONES Y VARIABLES.....	251
ANEXO 2: PAUTAS TOPICAS DE ENTREVISTAS Y FOCUS GROUPS	254
ANEXO 3: FICHA DE INFORMACION	279

1. RESUMEN EJECUTIVO

Gendarmería de Chile, como parte del proceso de modernización iniciado el año 2010 – mediante la Ley N° 20.426, que "moderniza a Gendarmería de Chile incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria"-, creó el Departamento Postpenitenciario, que viene a reemplazar al Patronato Nacional de Reos (en adelante PANAR). Su objetivo general, bajo el alero de la Subdirección Técnica es el gestionar los planes y programas de asistencia de las personas que habiendo cumplido sus condenas, requieran de apoyo para su reinserción social. Este trabajo se realiza a través de los 14 CAIS locales distribuidos a nivel nacional.

El PANAR, plasmado en esta nueva orgánica, si bien ha ido fortaleciéndose e incorporando una serie de programas claves para alcanzar sus objetivos, según una evaluación de la Dirección de Presupuestos durante el año 2012, éste no posee un modelo que propicie la coordinación entre las intervenciones efectuadas durante el cumplimiento de la condena y las concretadas en el sistema postpenitenciario (Navarro, Espinoza, Ferrada y Valenzuela; 2012). De ahí la importancia de disponer de un adecuado sistema de información que respalde la implementación, focalización y evaluación de las atenciones entregadas y programas realizados.

La necesidad de fortalecer la reinserción social postpenitenciaria fue destacada como una de las principales recomendaciones del Consejo de Reforma Penitenciaria en el año 2010. Este consejo sugirió regular mecanismos diferenciados y más flexibles para la omisión y eliminación de antecedentes, que consideren criterios como la lesividad del delito. Además se recomendó ampliar las distintas actividades en que el sujeto pretenda emplearse, de manera de dotar de mayor flexibilidad y brindar más opciones de empleabilidad a aquellas personas que hayan cumplido su pena, junto con aumentar la entrega de subsidios de colocación laboral, de manera de fomentar su contratación por los privados. Asimismo, se apuntó a la necesidad de focalizar las intervenciones a nivel local, hacia aquellos sectores que se ven más afectados por la continua retirada y posterior retorno de parte de sus habitantes hacia y desde el sistema carcelario, y conectar a los participantes de los programas a la red ampliada de atención social de modo que las intervenciones en reintegración estén insertas y sean consistentes con las políticas sociales locales.

Adicionalmente, se planteó la necesidad de utilizar metodología probadamente efectiva, como el entrenamiento en habilidades interpersonales, "mapping reentry" (elaboración diagnóstica territorial, entrega de mapas a usuarios, etc.), talleres grupales especializados (entrenamiento de habilidades parentales, prevención de violencia doméstica,

disminución de consumo de sustancias), realización de foros ciudadanos, metodología de acuerdo a género, entre otras intervenciones especializadas. Finalmente, se instó a promover la integración comunal de personas con antecedentes penales, lo cual supone la creación de un servicio de acompañamiento psicosocial e integración a las redes locales públicas y privadas, abierto al ingreso voluntario de todas las personas que se encuentren en proceso de reinserción social y que tengan residencia en las comunas de funcionamiento de la iniciativa; e instalar un sistema de gestión individualizada de casos, a través de un profesional especializado en las dimensiones críticas que requieren intervención.

Es por ello que se requiere promover esfuerzos para fortalecer el trabajo del Departamento Postpenitenciario, de tal forma que pueda dar continuidad a las intervenciones generadas en el ámbito intramuros, mejorando su sistema de gestión e intervención y abordando la reintegración de forma intersectorial e interinstitucional, involucrando a actores públicos (locales y centrales), privados, representantes académicos y a la comunidad en su conjunto.

En este contexto, surge como necesidad el poder rediseñar el actual departamento Postpenitenciario para otorgarle a este, un modelo de intervención y de gestión que permita un real cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Esta es la finalidad de la presente investigación, denominada “Estudio de diagnóstico y propuesta de rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile”, adjudicado al consorcio Fundación Paz Ciudadana (en adelante, FPC) e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, este último representado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (en adelante, CESC).

El presente informe consolida las primeras etapas del estudio dando cuenta de la metodología utilizada, otorgando además un diagnóstico del sistema, junto con la revisión de la experiencia comparada y un análisis de las brechas existentes en la experiencia del sistema postpenitenciario nacional con lo observado en los sistemas comparados.

El informe se compone de 7 capítulos. El primero, corresponde al presente resumen ejecutivo, el segundo a una introducción en términos de los objetivos del presente informe, en el tercero se expone la metodología utilizada, en el cuarto se contiene el diagnóstico de la situación del Departamento Postpenitenciario y su quehacer, el quinto contiene la revisión de la experiencias comparadas (Inglaterra; California, E.E.U.U., Canadá; España; Sao Paulo, Brasil), el sexto analiza las brechas existentes entre la evidencia internacional, las buenas prácticas nacionales y el modelo chileno, y el último contiene la bibliografía consultada en cada capítulo.

La metodología de trabajo propuesta a la contraparte técnica del Ministerio de Justicia, consideró, el diseño de una matriz de dimensiones y variables que fue construida tomando como referente los componentes que la evidencia internacional y nacional han indicado como claves en este tipo de intervenciones. En base a estas dimensiones y variables se construyeron pautas tópicas por tipología de participantes (según la institución o el cargo correspondiente, o si se trata de usuarios del programa). Respecto a los participantes de las entrevistas y grupos focales, se definió un listado inicial en conjunto con la contraparte técnica y, en base a este listado, el Departamento Postpenitenciario designó una persona a cargo de la coordinación para servir de intermediario con las unidades regionales de la institución.

En total se realizaron 41 entrevistas, 18 grupales, 16 individuales y 7 focus groups; en las que participaron alrededor de 80 profesionales de los CAIS, de las Direcciones Regionales de Gendarmería, de las unidades penales de medio libre y del sistema cerrado, así como de las jefaturas a nivel nacional (incluyendo profesionales pertenecientes al Ministerio de Justicia y del Ministerio del Interior). Por su parte, las entrevistas y grupos focales sumaron más de 45 horas de grabación (con una duración promedio de aproximadamente 90 minutos cada una), las que fueron transcritas de forma íntegra y textual, resguardando el anonimato de los participantes para cumplir con el consentimiento informado asociado a la presente evaluación.

Complementando lo anterior, se realizó un análisis documental de la normativa e investigaciones nacionales y extranjeras, que se complementó con el análisis de discurso de las entrevistas y grupos focales. Además, se realizó análisis cuantitativos descriptivos para la caracterización de los usuarios del sistema y potenciales proyecciones de población. Los análisis cualitativos se llevaron a cabo mediante el software cualitativo atlas-ti, especialmente diseñado para el análisis de entrevistas. Por otro lado, los análisis estadísticos se hicieron utilizando el software SPSS. Toda esta información fue descrita en detalle en el Informe de puesta en marcha del presente estudio.

Con posterioridad a este Informe, se entregó el primer Informe de Avance –contenido en el capítulo 4 del presente informe– el cual se inició con la presentación de antecedentes generales, abocándose, en primer lugar, al análisis de la normativa que regula el ámbito postpenitenciario, así como la organización del Departamento, desde antes de instalarse como tal. En seguida se describió la metodología utilizada para la realización del trabajo de campo, indicando en forma detallada los tipos de entrevistas individuales y grupales, así como los focusgroup llevados a cabo. La siguiente sección presentó un diagnóstico del funcionamiento del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería. Este diagnóstico partió por analizar la estrategia postpenitenciaria, así como su diseño e implementación, abordando además los siguientes temas: el modelo de intervención; la coordinación

institucional y gestión de redes; los recursos humanos, financieros y de infraestructura; la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación; concluyendo con la percepción de logros y resultados de parte de los usuarios. En términos generales es posible afirmar que al observar la información cuantitativa proporcionada por el Departamento Postpenitenciario y de la revisión de las entrevistas aplicadas, que la estrategia de Gendarmería vinculada al ámbito postpenitenciario se ha concentrado en la habilitación de los CAIS en términos de dotarlos de recursos materiales, humanos y de infraestructura. La institución ha buscado dotar de ciertas condiciones mínimas los CAIS, aunque aún en un nivel insuficiente, en términos de entregar los recursos necesarios a los centros vinculados al Departamento Postpenitenciario. Este proceso de dotación se encuentra actualmente en curso. No obstante, ello no se ha visto acompañado de una habilitación técnico-metodológica, disponiendo de un diseño de intervención, selección y capacitación del personal, supervisión y evaluaciones técnicas, por citar algunos aspectos no observados. Asimismo, la cultura organizacional de Gendarmería produce cierta predisposición entre sus miembros que dificulta el percibir al Departamento como un componente de similar relevancia e importancia en la gestión penitenciaria. En efecto, fue posible identificar un juicio crítico del Departamento, en cuanto era un organismo de limitada capacidad de injerencia en el ámbito postpenitenciario (escasa cobertura y efectividad de sus prestaciones) y con una lógica de funcionamiento externo a Gendarmería asociada a la antigua configuración a través del Patronato Nacional de Reos.

A partir de la información analizada se puede deducir que no ha existido una estrategia interna de difusión que permita a los profesionales de los distintos departamentos de la institución reconocer la importancia que tiene la creación del Departamento Postpenitenciario, sus implicancias y acciones asociadas a su implementación. Del mismo modo, no se visualiza un trabajo de difusión de la oferta que poseen los CAIS, de forma que se puedan establecer estrategias de coordinación o de trabajo conjunto a partir de los objetivos comunes que poseen las diferentes unidades, o bien, las necesidades de información que los diferentes departamentos tienen para un funcionamiento eficiente. Esta situación se observa tanto a nivel central como a nivel regional, sin embargo, a nivel regional se ha empezado a generar una relación más fluida entre las unidades penales del medio cerrado y libre con los CAIS a partir de dos elementos.

En materia de intervención, mientras los centros de cumplimiento han ido adoptado progresivamente el modelo de Riesgo – Necesidad - Responsividad, y el sistema de medio libre ha adoptado una combinación entre el modelo RNR y el Good Lives Model, el sistema postpenitenciario hasta a la fecha no ha tomado una decisión al respecto. Esta situación genera que los equipos interventores elaboren esquemas comprensivos y conceptuales propios. De este modo, es posible encontrar equipos que declaran trabajar en base al

modelo RNR, otros con el modelo Transteórico del Cambio, otros con el Good Lives Model, mientras que otros CAIS señalan no tener un modelo de intervención, o bien, indican como referentes modelos teóricos tan disímiles como el modelo sistémico-ecológico, transpersonal y conductual. La ausencia de un modelo o enfoque metodológico se explica no sólo por la falta de una decisión respecto de la intervención que se desea entregar a los usuarios, sino también por la inexistencia de una política postpenitenciaria y de una estrategia postpenitenciaria, instancias definitorias respecto de los objetivos del sistema, la población objetivo y sus necesidades, los resultados esperados y el impacto proyectado.

Al no utilizar alguno de los modelos disponibles o diseñar uno propio, la intervención y oferta que se entrega a los usuarios no dispone de objetivos claros de trabajo, ni de referentes para desarrollar actividades con contenido técnico al interior de los CAIS, por lo que las estrategias del CAIS responden a la decisión de cada uno e, inclusive, a la experticia y subjetividad de cada profesional.

Por otro lado, en términos de la gestión, se observa un desequilibrio entre las tareas administrativas y las técnicas en la institución, lo que genera en la estructura de soporte institucional que todo lo referente al accionar del CAIS termine relacionándose al cumplimiento de procesos administrativos y a la supervisión en el logro de las metas. Un efecto claro de esta situación se puede observar en la gestión de cada CAIS, que dedica una gran cantidad de tiempo a aspectos administrativos, inclusive por parte de los profesionales encargados de la implementación de programas de intervención, a tal punto que frente a la ausencia de dotación que permita cumplir con las tareas de gestión, terminan siendo estos profesionales utilizados para fines administrativos, en vez de técnicos.

En lo que se refiere a la coordinación institucional entre los CAIS, las unidades penales y los CRS, se han detectado dos nudos críticos de especial importancia para el desarrollo correcto del trabajo. El primero se refiere a la comunicación entre éstos 3 departamentos, entendiéndose por ésta, no sólo el conocimiento de la labor que cada uno realiza dentro de la institución, sino también el trabajo coordinado en base a ese conocimiento. En este sentido se aprecia que desde el nivel central no se han generado espacios de difusión al interior de Gendarmería que permitan, a sus 3 departamentos, Medio Cerrado, Medio Libre y Postpenitenciario, conocer en detalle el trabajo de cada uno, ni la oferta de intervención que cada uno tiene para sus usuarios. Esta falta de canales de comunicación internos ha generado que los integrantes de cada departamento pierdan de vista la importancia del trabajo coordinado, a fin de lograr el objetivo de la progresividad de la intervención. Por otro lado, el segundo punto crítico referido a la coordinación institucional se centra en el traspaso de información entre los departamentos, sobre las intervenciones de los usuarios. No existen protocolos de traspaso de información ni de

expedientes de los usuarios que egresan de los Centros Penitenciarios o los CRS y pasan a ser atendidos por el CAIS, ya sea para el control del beneficio de Libertad Condicional o para la firma por la eliminación de antecedentes de acuerdo al D.L. N° 409. Esta falta de procesos formales para el intercambio de expedientes y la inexistencia de una plataforma informática que permita a los profesionales de los tres departamentos acceder a la información de los usuarios sobre diagnósticos, intervenciones o formación, origina que en la mayoría de los casos los profesionales del CAIS sólo cuenten con la información transmitida por los usuarios, la que puede resultar inexacta. Esto se traduce en una pérdida de recursos en tiempo y en dinero ya que se genera una duplicidad del trabajo de los profesionales que se ven forzados a repetir procesos ya realizados, o se dispone de ofertas que realmente no cubren las necesidades de los usuarios.

En lo que respecta a la gestión de redes externas de colaboración, que en la actualidad se desarrolla dentro del Departamento Postpenitenciario, lo primero que es necesario precisar es que no existe el recurso humano disponible para llevar a cabo esta función. Esta falta de recurso humano se da tanto a nivel de disponibilidad como en términos de competencia, ya que no cuentan con personas con la suficiente preparación o experticia para realizar esta tarea. Ante esta deficiencia, la poca gestión de redes que se realiza, la hacen los mismos profesionales del Departamento, basándose sobre todo en sus contactos personales y procediendo según su criterio o necesidades, dado que en ningún caso cuentan con procedimientos, guías de trabajo o manuales que les ayuden a realizar esta labor y a suplir, por lo menos en parte, la falta de experticia. Los profesionales utilizan sus contactos personales para ir cubriendo necesidades específicas de los usuarios, con lo que a pesar de que en algunos casos se logran acuerdos eficientes, se pierde la oportunidad de que éstos sean extensivos no sólo a otros CAIS sino incluso a otros departamentos. Por otro lado, la rotación de personal que se da dentro de la institución constituye otro problema, porque en muchos casos cuando el profesional que alcanzó un acuerdo de colaboración deja la institución, ese acuerdo se pierde.

Sin duda los recursos humanos son un nudo crítico de mayor importancia y del que depende en gran medida el éxito de la gestión. Lamentablemente, en el mejor de los casos se dispone de un profesional técnico responsable de la intervención para alrededor de 200 usuarios, llegándose a extremos como en Santiago en los que se dispone de un profesional por cada 745 usuarios. Los profesionales técnicos que trabajan en los CAIS perciben como un problema más grave que la escasez de profesionales, el hecho de que los que se incorporan no tengan las competencias requeridas para trabajar con un tipo de población con características muy especiales y necesidades amplias, como son las personas egresadas del sistema penitenciario. La selección y contratación del personal se hace a nivel de la Dirección Nacional con la intervención de las Direcciones Regionales y

aunque, si bien es cierto, en algunos casos los directivos del CAIS son consultados sobre las competencias que deberán tener los perfiles a contratar, los procesos de selección son demasiado lentos y las personas que efectivamente se incorporan muchas veces no cumplen con las características requeridas.

En materia de infraestructura, en lo que se refiere a los inmuebles en los que están instalados los CAIS, varios CAIS están instalados en oficinas compartidas y en muchos casos las condiciones de los inmuebles son regulares e incluso malas. Esa falta de espacio es crítica cuando se trata de realizar intervenciones individualizadas, pues como se pudo comprobar durante las visitas realizadas, las oficinas son compartidas por dos o más profesionales y no se dispone de espacios especiales pensados para proveer de la privacidad que una atención individual requiere. Esto trae como consecuencia que en muchos casos los profesionales tengan que abandonar sus lugares para brindar privacidad a quienes la necesitan para una entrevista o intervención que por su naturaleza deba de ser privada, lo que redundaría negativamente en el desempeño del trabajo de los equipos. Por otro lado, el problema más complejo se presenta cuando la infraestructura se encuentra en malas condiciones, como es el caso, por ejemplo, del CAIS de Arica, donde los profesionales manifestaron que el inmueble se encuentra en riesgo de derrumbe a causa del último terremoto. Finalmente, existen dificultades geográficas derivadas del hecho de que el país es un país extenso con regiones muy amplias, por lo que uno de los mayores problemas de los CAIS es que tienen que atender grandes áreas geográficas, a lo que se suma la inexistencia de CASI en algunas regiones como es el caso de la región de Atacama.

En materia de monitoreo y evaluación, se pudo observar que dentro del Departamento Postpenitenciario no existen evaluaciones de desempeño más allá del sistema de calificación de Gendarmería, común a todos los trabajadores de la institución. De esta forma, no se tuvo acceso a documentos que mostraran la existencia de evaluaciones estandarizadas, no obstante los profesionales técnicos de los CAIS entrevistados coinciden en señalar que las evaluaciones solicitadas desde la Dirección Nacional y de la Regional, son básicamente evaluaciones administrativas, que hacen énfasis en el cumplimiento de las formas (redacción de informes, cumplimiento de formalidades, ortografía) y no en cómo se realiza la intervención (procesos, buenas prácticas, etcétera), dando la mayor importancia al cumplimiento de los objetivos cuantitativos.

Finalmente, la última de la sección de diagnóstico, apuntó a relevar las Lecciones aprendidas a partir de la experiencia postpenitenciaria nacional, donde se abordaron áreas como el trabajo de difusión e información, el trato a los usuarios, la importancia del modelo teórico y los equipos, y algunos aspectos respecto del trabajo con contrato de los usuarios y el acceso a plazas laborales.

En cuanto a la experiencia comparada en materia postpenitenciaria, ésta fue presentada como segundo Informe de Avance del estudio encargado por el Ministerio de Justicia – contenida en el capítulo quinto del presente informe-. En él se analizó la legislación y experiencia en materia post penitenciaria de Inglaterra y Gales, del estado de California en E.E.U.U., de Canadá, de España, y del estado de Sao Paulo, en Brasil. En cuanto a los ámbitos contemplados se analizó el tratamiento de la libertad condicional a nivel normativo y la oferta programática asociada a su supervisión, efectuando similar análisis respecto de los procedimientos de eliminación de antecedentes penales en dichos países.

En primer lugar se ha identificado como aspecto clave en la revisión de la experiencia internacional, la existencia de una política penitenciaria de carácter progresivo. Este punto es relevante dado que la mayoría de los países analizados en la experiencia internacional lo presentan, recogiendo la evidencia criminológica que muestra que un proceso progresivo y acompañado es siempre mejor términos de la reincidencia, que uno en que el sujeto sale sin acompañamiento y sin haber probado gradualmente, mayores espacios de libertad (Petersilia, 2003). Esta progresión se encuentra regulada claramente en la legislación, generalmente a través del acceso a regímenes de semi-libertad o institutos como la libertad condicional o liberaciones bajo licencia a las cuales accede la mayoría de la población reclusa. Es así como ocurre en el caso de Inglaterra y Gales, cuyo sistema penitenciario se construye bajo los parámetros de la progresividad en que los servicios de probación supervisan a los infractores que han sido liberados de manera anticipada (release on licence), ya sea de manera automática o discrecional, y a los cuales acceden la mayoría de la población privada de su libertad. De manera similar los casos de Canadá y de California se rigen por una orientación progresiva, potenciado las salidas graduales a la comunidad, aun cuando en éste último estado, la lógica de reintegración paulatina opera en ámbitos posteriores al cumplimiento de la condena y bajo la construcción de una libertad condicional que más se asemeja jurídicamente a una medida de seguridad post-delictual. En esta misma línea, y a modo de ejemplo, el caso de España también se basa en el principio de la progresividad, donde el sistema de grados sustenta la posibilidad de evolucionar positivamente hacia regímenes más laxos en términos de la supervisión y control, llegando al cumplimiento en libertad al interior de los Centros de Inserción Social (CIS). El sistema de grados no sólo permite identificar un régimen al cual queda adscrito temporalmente y de acuerdo a la evaluación del condenado, sino que incorpora la salida progresiva de la cárcel bajo la premisa de que las personas evolucionen en sus grados y obtengan permisos de salida que les permitan acercarse paulatinamente a la vida en libertad. Por su parte en Sao Paulo, existe el derecho de la persona reclusa a progresar en el régimen y el tránsito es supervisado jurisdiccionalmente.

Otro aspecto relevante refiere al modelo de intervención. Sobre esto, la evidencia internacional muestra la necesidad de definir un modelo teórico, el cual esté acompañado de instrumentos estandarizados que permitan guiar la intervención y la derivación a la oferta programática o las redes correspondientes. En general, el modelo mayormente adoptado es el modelo de riesgo, necesidad y capacidad de respuesta de Andrews y Bonta, y se identifica la utilización de varios instrumentos basados en dicho modelo, como el Offender Assessment System (OASys), Level of Service Inventory-Revised (LSI-R) y el California Static Risk Assessment.

Junto con ello, también se integran programas de pre-egreso, donde un ejemplo destacado se presenta en California, estado que incorpora estos programas en algunas unidades penales para infractores que tengan voluntad de participar y que resten cuatro años de cumplimiento de condena. Otro aspecto destacado de California es que presenta una Oficina de Servicios para los ofensores que tiene programas de reinserción que se realizan al interior de la cárcel (In-Prison Programs) y programas de integración en la comunidad (Community and Reentry Services). Estos últimos, se focalizan en la población que está saliendo en libertad, en este caso los libertos condicionales dado que este estado utiliza esta figura para la salida progresiva, una vez que se cumpla la condena privativa de libertad. Los demás países revisados, también cuentan con estos programas de pre-egreso y de reinserción comunitaria.

Otro aspecto relevante identificado respecto de los sistemas penitenciarios, refiere a la participación de otros actores en el proceso de reinserción. En este sentido, es importante que los países cuenten con una oferta institucional tanto estatal como también de programas que sean proveídos por terceros mediante la debida acreditación. Esto es importante considerando que las organizaciones no gubernamentales de carácter local, constituyen en la experiencia internacional, la piedra angular de la mirada comunitaria que debe otorgarse en la ejecución de las penas. En este último caso se destaca del contexto español, la creación del Consejo Social Penitenciario que regula el actuar de las organizaciones no gubernamentales (ONGS) y las entidades colaboradoras. También es destacable el nivel de regulación que tiene Inglaterra y Gales, donde los servicios de probation proveen la oferta a través de programas acreditados prestados ya sea por el mismo estado o por privados, especialmente aquellos pertenecientes al sector voluntario (voluntary sector), contando con un sistema de acreditación basado en la evidencia y compuesto por un panel de expertos internacionales.

Sumado a lo anterior, los sistemas penitenciarios analizados cuentan en su mayoría con indicadores de gestión. Un caso destacado de la evidencia internacional que presenta estos indicadores es Inglaterra y Gales, donde el NOMS cuenta con un sistema de indicadores de gestión completo, el cual apunta a todo tipo de aspectos, como por

ejemplo, el número de infractores derivados a programas en la comunidad, tasas de programas completados para ofensores sexuales en la comunidad, empleos sostenibles en la comunidad, porcentaje de infractores con alojamiento fijo al finalizar su sentencia, entre otros.

Asimismo, los indicadores de gestión debieran ir acompañados de un sistema de evaluación de resultados. Ante esto, la experiencia internacional muestra que países como Inglaterra y Gales, Canadá y el estado analizado de California, sí cuentan con variadas formas de evaluación efectivas. En Inglaterra y Gales, por ejemplo, existe el pago por resultados (payment by results), mientras que en Canadá, el cuarto principio del Sistema Correccional determina que su operar debe estar basado en resultados. Finalmente en California se introduce una evaluación de resultados del Modelo de integración y supervisión de la libertad condicional en el año 2010, el cual es solo un ejemplo de las evaluaciones que se realizan al sistema penitenciario. Si bien en otros estados de América Latina, como es el caso de Sao Paulo, estos aspectos tampoco existen es necesario poder avanzar hacia políticas de intervención basadas en la evidencia y que sean evaluadas de acuerdo a sus resultados.

Otro elemento identificado como fundamental en un sistema penitenciario, remite a la integración de programas que atiendan necesidades especiales, cuestión que ha demostrado ser fundamental a la hora de implementar intervenciones individualizadas que apunten a trabajar sobre las necesidades de los infractores. Este tipo de programas existen en el Inglaterra y Gales, Canadá, California y España, siendo Chile y Sao Paulo, estados que no tienen cubierto este punto.

El informe finalizó con una revisión de las brechas existentes entre la evidencia internacional y las lecciones aprendidas nacionales (puesto que al no contar con buenas prácticas identificables a nivel nacional, en el estricto sentido de la palabra, solo se pudo identificar lecciones aprendidas). Para ello, se relevaron tres ámbitos de comparación, uno referido al sistema penitenciario en su sentido amplio, dado que este contexto determina en gran medida la forma de intervenir y la política orientada a la reinserción; un segundo aspecto referido al diseño y modelo de ejecución de las libertades condicionales; y un tercer aspecto referido a la tramitación de los antecedentes una vez lo ex presos egresaron de los recintos penales.

Como se señaló anteriormente, uno de los aspectos claves identificados en la experiencia internacional analizada consiste en la consagración del principio de progresividad, a través de la regulación amplia de regímenes de liberación bajo licencia, semi libertad o regulación de la libertad condicional obligatoria como la última parte de la condena. En Chile, no es posible identificar la progresividad como un elemento central de la política

penitenciaria. Así si bien, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios dispone en su artículo 93 que “las actividades y acciones, tendrán como referente el carácter progresivo del proceso de reinserción social del interno”, lo cierto es que más allá de ser una declaración de principios, no se observan esfuerzos reales para plasmar la progresividad y los instrumentos legales resultan insuficientes para poder hablar de una “política penitenciaria basada en la progresividad”. Así por ejemplo, al 31 de diciembre de 2013, del total de condenados a penas privativas (37.027), 7,4% (2.761) estaba bajo libertad condicional, 2,5% (951) con salida controlada al medio libre y 2,2% (821) cumpliendo su pena en un Centro de Educación y trabajo, cifras que claramente contrastan con la utilización de instrumentos asociados a la liberación temprana en otros países.

En ese sentido, si bien se ha avanzado en esta materia a nivel nacional con la modificación introducida a la libertad condicional con la Ley N°20.587 y la regulación de la pena mixta bajo la Ley N°20.603, es necesario no solo poner en práctica y ejecutar de manera adecuada las modificaciones a la ley sino también implementar un modelo de intervención progresivo, unificado y estandarizado, que permita identificar la evolución del sujeto intervenido. Tal y como se advierte en la evidencia internacional, es trascendental poder orientar el cumplimiento de las sanciones hacia salidas progresivas que estén acompañadas de una intervención especializada para la reinserción social, así como para la preparación y acompañamiento de la vida en libertad.

Otra brecha importante dice relación de la utilización de un modelo de intervención, estableciéndose otra brecha importante con el contexto nacional dada la inexistencia de un modelo de intervención con los estándares evidenciados en el análisis comparado. Otro aspecto relevante refiere al modelo de intervención. Sobre esto, la evidencia internacional muestra la necesidad de definir un modelo teórico, el cual esté acompañado de instrumentos estandarizados que permitan guiar la intervención y la derivación a la oferta programática o las redes correspondientes. En relación a lo anterior, Chile carece de un encuadre teórico, instrumentos estandarizados, oferta adecuada y programas de pre-egreso con enfoque comunitario. En referencia a la oferta, es necesario mencionar que si bien el contexto nacional ofrece oferta de intervención, la capacidad de cupos es muy limitada tanto a nivel intramuros como en medio libre. Es preciso entonces poder contar con un modelo de intervención que esté vinculado a una oferta suficiente, especializada y focalizada.

Ante este último aspecto es destacable el esfuerzo que está realizando el Ministerio de Justicia por estandarizar las intervenciones bajo el modelo RNR utilizando el instrumento Level of Service Inventory-Revised (LSI-R). Si bien éste será implementado primeramente para el cumplimiento de las medidas en libertad, resulta conveniente que también sea el modelo adoptado por el régimen cerrado y el postpenitenciario de manera de poder dar

continuidad a las intervenciones, sobre todo si se está pensando en conseguir una mayor gradualidad del sistema.

Como se señaló, otro aspecto relevante identificado respecto de los sistemas penitenciarios, refiere a la participación de otros actores en el proceso de reinserción. En este sentido, es importante que los países cuenten con una oferta institucional tanto estatal como también de programas que sean proveídos por terceros mediante la debida acreditación. En éste ámbito, se observa a nivel nacional un déficit de este tipo de conexión del ámbito postpenitenciario nacional con organismos privados ya sean empresas u ONGS a nivel nacional. En nuestro país, hay ciertas instituciones que tienen programas de apoyo para la reinserción social (por ejemplo, de rehabilitación en el consumo problemático de alcohol y drogas, reinserción laboral, apoyo familiar, entre otras áreas) que si bien intervienen sobre cierto número de usuarios, no están formalmente articuladas ni vinculadas con la oferta penitenciaria. Para estos programas tampoco existe un sistema de acreditación o de evaluación que permita saber si las intervenciones son efectivas y si se ajustan a los estándares requeridos, ni cuentan con un sistema de subvención o pago por las prestaciones realizadas. Por eso, resulta fundamental entonces poder avanzar hacia una política que articule y regule la participación del tercer sector dentro de las políticas penitenciarias nacionales, favoreciendo así el acceso a oferta para los usuarios con el debido resguardo de los recursos públicos.

Sumado a lo anterior, los sistemas penitenciarios analizados cuentan en su mayoría con indicadores de gestión, aspecto donde nuevamente el contexto nacional presenta una gran deuda. El ámbito postpenitenciario nacional se caracteriza por la inexistencia de indicadores que permitan evaluar el modo de operar y de cumplir con los objetivos propuestos, que no estén orientados únicamente al cumplimiento de metas.

Asimismo, los indicadores de gestión debieran ir acompañados de un sistema de evaluación de resultados. Las intervenciones tienen que ser evaluadas respecto de sus objetivos, identificando si el tratamiento proporcionado a los infractores está siendo efectivo y/o produce impacto. La evaluación, también es una carencia en nuestro país, dado que no contamos con evaluaciones de resultados así como tampoco con evaluaciones de implementación y de procesos en éste ámbito. Así, la carencia de un sistema de evaluación de resultados resulta ser una brecha importante en términos de un correcto funcionamiento del sistema penitenciario.

Otro elemento identificado como fundamental en un sistema penitenciario, remite a la integración de programas que atiendan necesidades especiales. Actualmente a nivel nacional se cuenta con escasos programas de intervención con enfoque de género, que reconozcan diferencias étnicas, o que aborden las particularidades de la conductas

infractoras como en el caso de los delitos sexuales, violentos, aquellos cometidos en el contexto intrafamiliar, lo cual se visualiza como un obstáculo a la hora de poder intervenir de manera integral con los usuarios(as).

Finalmente, una última brecha que presenta el modelo penitenciario chileno versus la experiencia internacional, remite justamente a la existencia de un departamento postpenitenciario. Como ha sido demostrado, en los países donde existe una política penitenciaria progresiva la cual tienen la finalidad de integrar a los infractores para la vida en libertad, no aparece como necesaria la incorporación de una institucionalidad postpenitenciaria. Esto pues la oferta de reintegración gradual en la comunidad se contempla como parte de la propia intervención, y se comienza con ella al cumplir una pena privativa de la libertad en encierro (bajo la fórmula de programas de pre egreso) y generalmente continua con el cumplimiento del resto de la condena en la comunidad a través de las fórmulas de salidas anticipadas y/o libertad condicional o liberación bajo licencia.

En efecto, allí donde no existe un modelo estructurado y progresivo, donde el cumplimiento en libertad no se integra como parte de la intervención o etapa final del proceso de cumplimiento de la pena, existen propiamente los denominados departamentos postpenitenciarios como tales, ilustrándose claramente en los ejemplos de Chile y Sao Paulo. Es importante advertir en este punto, que dado que la progresividad no se ejecuta de manera efectiva, y los servicios penitenciarios no logran proporcionar una intervención ni una oferta de servicios exitosa en términos de favorecer el proceso de reinserción social, es que estos elementos deben ser proporcionados por una institución que permita en alguna medida, apoyar el proceso de preparación para la vida en libertad y reintegración a la comunidad. Es esperable entonces Chile, logre constituir políticas penitenciarias eficientes, progresivas que provean efectivamente de la oferta necesaria a los infractores de ley, la que esté además orientada hacia reintegración en la comunidad, permitiéndoles recibir un esencial acompañamiento en un periodo crítico para evitar su reincidencia delictual. Consideramos que esta es una meta que excede a las posibilidades de un único departamento, el cual cuenta con recursos y personal limitados, y que debiera ser una tarea general del sistema penitenciario, estableciendo una articulación de todos sus componentes y orientando la intervención hacia el cambio prosocial y una reinserción exitosa.

2. INTRODUCCIÓN

El presente informe corresponde al “Estudio de diagnóstico y propuesta de rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile”, el que fue adjudicado al consorcio Fundación Paz Ciudadana (en adelante, FPC) e Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, este último representado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (en adelante, CESC).

Con este informe se da cumplimiento a los primeros objetivos del estudio cuales son: “Desarrollar un diagnóstico del estado actual de funcionamiento del Departamento Post Penitenciario”; “recopilar y sistematizar buenas prácticas implementadas en Chile, en materias postpenitenciarias; “Recolectar y sistematizar experiencias internacionales homologables a los objetivos planteados para el Departamento Postpenitenciario” y “Analizar la información recolectada, planteando las principales brechas entre el modelo chileno y las buenas prácticas identificadas a nivel nacional como internacional”.

El I Capítulo corresponde al resumen ejecutivo, y II a la presente introducción. El III Capítulo da cuenta en primer lugar de la metodología utilizada, tanto de los objetivos, del diseño y enfoque metodológico, las técnicas de recolección de datos, muestreos correspondientes e informe de terreno.

El IV Capítulo del presente informe contiene el desarrollo del diagnóstico del estado actual de funcionamiento de los CASI. Este informe del diagnóstico del Departamento, se inicia con la presentación de antecedentes generales, el cual se aboca al análisis de la normativa que regula el ámbito postpenitenciario, así como de la organización del Departamento, desde antes de instalarse como tal. Posteriormente se presenta el diagnóstico propiamente tal del funcionamiento del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería, el que parte por analizar la estrategia postpenitenciaria, así como su diseño e implementación, abordando además los siguientes temas: el modelo de intervención; la coordinación institucional y gestión de redes; los recursos humanos, financieros y de infraestructura; la existencia de sistemas de monitoreo y evaluación; concluyendo con la percepción de logros y resultados de parte de los usuarios. Finalmente, la última sección del informe de diagnóstico, apunta a relevar las Lecciones aprendidas a partir de la experiencia postpenitenciaria nacional.

Finalmente, el V Capítulo presenta todo lo referido al informe de revisión de la experiencia comparada en materias de intervención y estructura postpenitenciaria en los países que fueron seleccionados para ello, a saber: Inglaterra y Gales, Canadá, California, España y Brasil.

3. METODOLOGIA

3.1. Objetivos del estudio

Los objetivos del presente estudio son los siguientes:

3.1.1. Objetivo general

Diseñar una propuesta de rediseño del modelo post penitenciario que, de modo fundamentado, apoye la reinserción social y brinde apoyo postpenitenciario a la población que egrese al medio libre, mediante la implementación de programas y proyectos sociales.

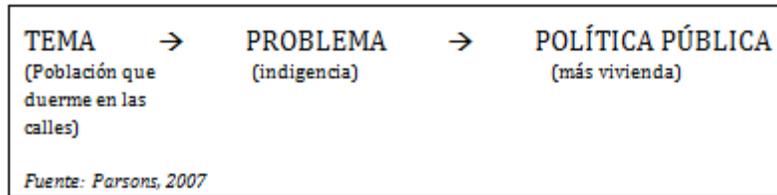
3.1.2. Objetivos específicos

- Desarrollar un diagnóstico actual de funcionamiento del Departamento Postpenitenciario de Chile.
- Recopilar y sistematizar buenas prácticas implementadas en Chile, en materias postpenitenciarias.
- Recolectar y sistematizar experiencias internacionales homologables a los objetivos planteados para el Departamento Postpenitenciario.
- Analizar la información recolectada, planteando las principales brechas entre el modelo chileno y las buenas prácticas identificadas a nivel nacional como internacional.
- Diseñar un modelo de gestión y de intervención, coherente con los objetivos del Departamento Postpenitenciario y con el modelo de intervención tanto de medio abierto como de medio cerrado.
- Proponer un proceso eficiente de implementación de la propuesta de rediseño, identificando las etapas, actividades, tiempos y recursos financieros asociados.

3.2. Diseño metodológico

La génesis de una política pública, implica la existencia de un tema y el reconocimiento de un problema. Mientras las personas pueden estar de acuerdo en cuanto al tema, no necesariamente pueden estarlo con la definición del problema ni con las políticas públicas que deberían implementarse (Parsons, 2007).

Este origen de las políticas públicas se rige por el siguiente esquema, mostrado a través de un ejemplo:



Uno de los principales problemas de la política pública es que su definición no es precisa. Es por ello que los tomadores de decisiones y los analistas de políticas públicas cobran un papel fundamental a la hora de definir los problemas que serán tratados como materia de política pública. Siguiendo la descripción de Parsons (2007), la estrategia que enmarca el análisis racional de las políticas públicas suele expresarse sobre la base de un ciclo que incluye cinco etapas:

- *Formulación*: clarificar y acotar el problema, y determinar los objetivos,
- *Búsqueda*: identificar, diseñar y sondear las alternativas,
- *Pronóstico*: predecir el entorno o contexto operacional,
- *Elaboración de modelos*: construir y usar modelos para determinar los impactos,
- *Evaluación*: comparar y clasificar las alternativas.

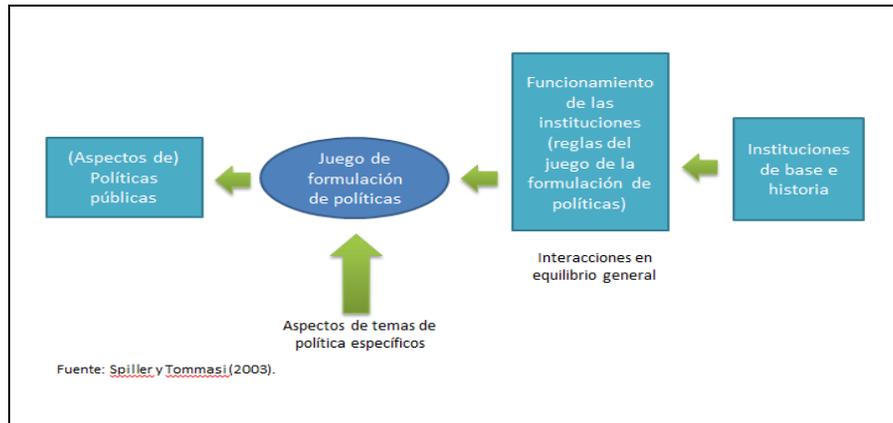
Dada la importancia de tener insumos para la toma de decisiones respecto de las políticas públicas, el estudio puso énfasis respecto de la utilización de insumos racionales para la toma de decisión respecto al diagnóstico y al rediseño del Departamento Postpenitenciario. Consecuentemente con ello, se siguieron algunas de las etapas mencionadas anteriormente dado los alcances del estudio, donde se realizó la etapa de formulación, búsqueda y pronóstico, dejando la elaboración de modelos y la evaluación sólo a un nivel de propuesta sin llegar a estructurar de manera completa el proceso.

Como es posible apreciar, la formulación de políticas públicas es una tarea compleja, ya que dicho proceso involucra a muchos actores en sus diferentes fases. Además, es necesario tener en cuenta que no existen ni modelos únicos ni procesos iguales, ya que la formulación de políticas depende de cada contexto y momento histórico, social y cultural. De esta manera, no existe una lista única de políticas correctas, ya que éstas son respuestas contingentes al estado de situación de un país (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora y Payne, 2006).

El proceso de formulación de políticas públicas (en adelante, PFP), puede entenderse según Stein et al. (2006), como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales. Se consideran entonces, los procesos por los cuales los países discuten, deciden e implementan políticas públicas, donde dichas políticas son endógenas es decir surgen del PFP. Este proceso abarca desde las

instituciones de base y su funcionamiento, el proceso de formulación en sí mismo y su resultado, tal y como se muestra en la siguiente figura.

Figura 1: Instituciones políticas, proceso de formulación de políticas y resultados de políticas.



El PFP incluye también la participación de distintos actores políticos o jugadores, lo que se entiende como un proceso de negociaciones e intercambios. Estos intercambios dependen de las preferencias y los incentivos de los actores, junto con las expectativas respecto al comportamiento de los otros. Este proceso de negociación se llama *equilibrio*, según la teoría de juegos.

A su vez, este comportamiento de los actores políticos en el PFP, está determinado por el funcionamiento de las instituciones políticas que definen los papeles de cada uno de los actores y las reglas de interacción entre ellos. Es por ello que el PFP es sumamente complejo, dada la multiplicidad de los actores con diversas facultades, horizontes e incentivos que interactúan en diferentes escenarios. Es por ello que para poder formular una propuesta de rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile, será necesario incorporar distintas fuentes de información y distintos tipos de actores intervinientes los cuales serán contemplados para este rediseño.

Adicionalmente, otro factor importante en el PFP es el papel de la cooperación. Es por ello que fue muy relevante para el presente rediseño la generación de entornos que facilitaron llegar a acuerdos intertemporales (Stein et al., 2006). Para ello, es óptimo convocar a las instituciones necesarias para el rediseño y no incluir a otros actores que puedan dificultar la cooperación, pensando en ello, se establecieron mesas pensando exclusivamente en los actores claves e involucrados directamente en el rediseño. Asimismo, es necesario

establecer un escenario institucional que garantice el intercambio y que permita el cumplimiento de acuerdos¹.

Si bien el proceso anteriormente señalado es complejo, su resultado debe tener como principal cualidad la credibilidad. Dicha credibilidad está dada por ciertas características que afectan la calidad de las políticas públicas, las cuales, según Stein et al. (2006) corresponden a:

- *Estabilidad*: cuán estables son las políticas en el tiempo,
- *Adaptabilidad*: cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias,
- *Coherencia y coordinación*: en qué medida las políticas son compatibles con otras afines y en qué medida son el resultado de acciones bien coordinadas entre los actores que participan en su formulación e implementación,
- *Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación*, cómo se ejecutan las políticas y logran aplicarse de manera efectiva,
- *Orientación hacia el interés público*: en qué medida las políticas se orientan hacia el interés público,
- *Eficiencia*: en qué medida las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegure retornos sociales.

En consecuencia, la presente consultoría realizó un diagnóstico y un rediseño del Departamento Postpenitenciario considerando estos seis criterios, los cuales garantizan la calidad de la política, así como también se convierten en un factor de evaluación, el cual también está considerado en el modelo de gestión que se adoptó el cual es denominada una gestión por resultados.

En el escenario moderno, el Estado desplaza su atención, colocada anteriormente en el procedimiento como producto principal de su actividad, hacia el servicio y el bienestar (Serra, 2007). Es más, la creciente demanda de eficacia en la cooperación para el desarrollo se basa, fundamentalmente, en que se ha tomado conciencia que no es suficiente generar “productos” si éstos no logran una mejora apreciable en las condiciones de desarrollo, y en definitiva, en la vida de la gente (PNUD, 2002. Citado en: Serra, 2007).

Es así como el Estado, prestador de servicios y bienes, enfoca su actividad hacia la gestión por resultados (GpR), donde, lo primordial, es qué se hace en bien de la comunidad más que los procedimientos. De esta manera, la “nueva gestión pública” aporta los elementos necesarios para mejorar la capacidad de gestión de la administración pública, así como

¹ Como se detallará, se realizaron dos Paneles de Expertos que permitieron validar la propuesta de rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile, garantizando la consecución de acuerdos.

para elevar el grado de gobernabilidad del sistema político. Esta nueva filosofía sigue el paso de una gestión burocrática a una de tipo gerencial (Serra, 2007).

El objetivo último de la GpR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno. En consecuencia, para generar una GpR se recomienda que el proceso de creación de valor público cuente con al menos cuatro aspectos claves:

- *Políticas y estrategias*: involucran los procesos de planificación y programación de las estrategias y objetivos de la acción de gobierno,
- *Presupuesto*: implica la identificación del escenario macroeconómico, fiscal y financiero y la gestión del ciclo presupuestario,
- *Ejecución*: involucra la creación de servicios, productos e intangibles generadores de valor público,
- *Evaluación*: esta esfera se enlaza con el análisis del resultado en relación con los objetivos de gobierno y evaluación de impacto y consistencia.

Por esta razón, es que la gestión por resultados es la que resulta más adecuada para el presente rediseño. Además, la teoría referida hace hincapié en la existencia de un seguimiento y una evaluación, las que ayudan a mejorar el desempeño y a conseguir resultados, donde, el objetivo general de estos procesos es la medición y análisis del desempeño, a fin de gestionar con más eficacia los efectos y productos que son los resultados en materia de desarrollo. (PNUD, 2002. Citado en Serra, 2007).

Junto con evaluar, es necesario considerar que todo nuevo diseño puede afectar el funcionamiento de las instituciones o de los programas en cuestión. Es por ello que fue necesario contar, además de un correcto proceso y diseño, con un contexto de desarrollo organizacional adecuado, para que los cambios puedan ser absorbidos por las instituciones y funcionarios, causando el menor trastorno posible.

3.2.1. Enfoque metodológico

La metodología del estudio es de tipo evaluativa respecto al diagnóstico del actual funcionamiento del Departamento Postpenitenciario chileno. Este diagnóstico permitió levantar los lineamientos principales para la elaboración del rediseño del Departamento Postpenitenciario el cual fue posteriormente validado a través de los dos paneles de

expertos realizados. El enfoque metodológico fue por tanto cualitativo como cuantitativo², con una orientación multimétodo.

Siguiendo a Briones (1991), esta investigación analizó la estructura y el funcionamiento del Departamento Postpenitenciario, con el fin de proporcionar información de la cual se deriven criterios útiles para la toma de decisiones en relación con la administración y desarrollo del Departamento en cuestión. En virtud de ello, el estudio es de carácter integral, ya que se interesa por el conjunto de procesos, actividades, agentes y productos que explicarían los resultados actuales del sistema postpenitenciario, incluyendo los factores que facilitan u obstaculizan el proceso de implementación y ejecución, en conjunto con la calidad y pertinencia de los resultados que se obtienen.

Junto a lo anterior, se usó un esquema amplio y multidimensional, orientado a responder no sólo en qué medida se han logrado los resultados, sino también cómo y hasta cierto punto por qué. De esta forma, este método acudió a enfoques, metodologías y técnicas mixtas y complementarias, implicando, en el presente estudio la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas en la recolección de la información.

Asumiendo que, el estudio tuvo por objetivo “diagnosticar y realizar una propuesta de rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile”, este modelo resultó ser el más idóneo, toda vez que permitió identificar de forma comprensiva el diseño, implementación, ejecución y efectividad del sistema postpenitenciario nacional, generando información que permitió presentar una propuesta de rediseño, que advierte la necesidad de modificar el sistema actual y sus componentes en el contexto de política pública.

La investigación realizada correspondió a una evaluación de tipo intermedia, la cual se caracteriza por buscar información durante el desarrollo de un programa con la finalidad de detectar problemas en el funcionamiento y buscarles soluciones adecuadas y oportunas. Esta metodología pone énfasis en los procesos que forman la dinámica global de un programa y en los factores que la obstaculizan o facilitan (Briones, 1991).

Es por ello que la realización de este estudio, tuvo exigencia técnica y metodológica, la de disponer de información en los distintos niveles de decisión o de intervención, generando una visión completa de todos los procesos y de todos los involucrados en el sistema. De igual modo, todos los ámbitos de implementación fueron considerados en la evaluación diagnóstica, a fin de resguardar la confiabilidad y validez de la información recogida.

² Este enfoque se utilizó únicamente para la elaboración del diagnóstico del actual Departamento Postpenitenciario, contemplando una caracterización de la población atendida, basándonos en los datos disponibles de Gendarmería de Chile.

3.3. Técnicas de recolección de información

Una investigación de esta categoría, requiere contar con técnicas adecuadas que permitan el levantamiento de información en varios niveles. Dichas técnicas deben indagar tanto en los objetivos del estudio, como también en la exploración de los significados que entregan los actores participantes en cada uno de los niveles de la política pública. De esta manera, a continuación se describen las técnicas de recolección utilizadas: análisis documental, entrevistas, grupos focales, mesas de trabajo y levantamiento de datos cuantitativos primarios y/o secundarios.

Cabe señalar que en función de las características del estudio, las técnicas utilizadas se organizaron en dos instancias, que no están totalmente aisladas entre sí pero que se realizaron en momentos distintos. La primera, correspondió al levantamiento de información para el diagnóstico del Departamento Postpenitenciario y en segundo lugar, se ocuparon técnicas que buscaron ajustar y validar la propuesta de rediseño de dicho departamento.

3.3.1. Análisis documental

Una de las estrategias de recolección de datos dentro del enfoque cualitativo refiere al análisis documental, el cual, por lo general, constituye el punto de entrada al dominio o ámbito de investigación que se busca abordar.

Los documentos o fuentes de información para desarrollar este tipo de análisis pueden ser de distinta índole, considerando documentos personales, institucionales, grupales, formales o informales, entre otras fuentes (Sandoval, 2002).

Según Sandoval (2002), a través de esta información compilada, es posible dar contexto a la investigación, principalmente efectuando la descripción de los acontecimientos, problemas y reacciones de las personas u objetos de análisis.

Para la ejecución de esta técnica, se requiere de: i) rastreo e inventario de los documentos existentes y disponibles; ii) clasificación de los documentos identificados; iii) selección de los documentos más pertinentes para los propósitos de la investigación; iv) lectura en profundidad del contenido de los documentos seleccionados, para extraer elementos de análisis y consignarlos en notas que registren los patrones, tendencias, convergencias y contradicciones que se vayan descubriendo; v) lectura cruzada y comparativa de los documentos en cuestión, ya no sobre la totalidad del contenido de cada uno, sino sobre los hallazgos previamente realizados, de modo que sea posible construir una síntesis comprensiva total, sobre la realidad analizada.

En efecto, para la realización del diagnóstico de la situación actual del Departamento Postpenitenciario, y para la sistematización de las buenas prácticas a nivel internacional

observando “lo que funciona” a nivel comparado, se optó por un análisis de todos los documentos existentes a nivel institucional, tanto a nivel central como a nivel regional, así como a nivel académico, siguiendo las etapas anteriormente descritas. Para el caso internacional, se levantó la experiencia en España, Canadá, California, Reino Unido y Brasil (Sao Paulo).

3.3.2. Entrevista semi-estructurada

Dentro de las técnicas de levantamiento de información a nivel cualitativo, la más utilizada es la entrevista, ya que permite una interacción personal significativa entre el “sujeto investigador” y el “sujeto investigado” (Ortí, 1991). Aunque existen distintas modalidades de entrevistas, individuales o grupales, estructuradas o no estructuradas; ellas tienen en común el basarse en una conversación que se da entre iguales, donde la mediación formal del investigador debe ser mínima y, por ende, éste debe aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas (Taylor y Bodgan, 1997).

La entrevista individual tiene diversas ventajas. Desde el punto de vista semántico, puede contribuir al análisis de significados, además de ser útil para revelar las relaciones de los discursos particulares con los modelos culturales institucionalizados (Ortí, 1991). Desde un punto de vista técnico, la entrevista es útil cuando los intereses de la investigación están bien definidos, las personas no son accesibles de otro modo, la investigación depende de una amplia gama de escenarios o personas y el investigador tiene limitaciones de tiempo y quiere esclarecer la experiencia humana subjetiva (Taylor y Bodgan, 1997).

Amparado en estas ventajas, la metodología diseñada para la investigación, contempló la realización de entrevistas de tipo semi-estructuradas tanto, para la indagación del diagnóstico del funcionamiento del Departamento Post Penitenciario, como para indagar respecto de los factores o aspectos necesarios de ser incorporados en el rediseño.

Los actores que fueron entrevistados se detallan a continuación:

- i. Operadores del sistema a nivel central (Ministerio de Justicia, Departamento de Reinserción Social en Sistema Cerrado y Abierto y Subsecretaría de Prevención del Delito). Además de la DIPRES y el Ministerio de Interior y Seguridad Pública.
- ii. Profesionales del Departamento Postpenitenciario.
- iii. Profesionales de las Direcciones Regionales, Centros de Reinserción Social y CAIS Locales de Reos.
- iv. Municipios que entreguen algún tipo de apoyo o intervención a personas con antecedentes penales.
- v. Actores privados que apoyen o intervengan en el ámbito de la reinserción social.

Algunas de las entrevistas fueron realizadas de forma grupal, a fin de obtener información de diversos actores en una misma convocatoria, manteniendo la lógica y método de las entrevistas semi-estructuradas individuales.

Así, la información proporcionada en las entrevistas fue considerada clave para el diagnóstico de la situación actual, identificando los nudos críticos del sistema y las propuestas de mejoras o cambios según cada actor, lo que permitió generar insumos para la propuesta de rediseño de los modelos de intervención y gestión.

En cuanto a las buenas prácticas a nivel nacional, se realizó una selección de iniciativas o prácticas innovadoras en base a la información disponible, sin embargo, y como se detalla en los siguientes capítulos, no se cuenta con información suficiente para considerar estas iniciativas como buenas prácticas siguiendo el estándar internacional (es decir, que dispongan de una estructura, organización e intervención estructurada y susceptible de convertirse en una gestión exitosa y/o que disponga de resultados comprobables), por ello el estudio considero estas iniciativas como hallazgos positivos a partir de la sistematización de sus experiencias, lo que no significa (al menos en un nivel inicial) que cumplan con el estándar de buena práctica. Con esta información recopilada y sistematizada se generó un análisis de los elementos innovadores lo que derivó en lo que denominamos lecciones aprendidas.

3.3.3. Focus groups

Para poder evaluar las distintas percepciones de los actores en el proceso, se utilizó otra técnica de recolección de datos, enfoque conocido como grupos focales.

Esta técnica de recolección de datos ha adquirido una gran popularidad en los últimos tiempos y consiste en reuniones de grupos pequeños o medianos (5 a 10 personas), en los cuales los participantes conversan en torno a uno o varios temas en un ambiente relajado e informal, bajo la conducción de un entendido en dinámicas grupales (Hernández, Fernández y Baptista, 2003).

El objetivo de esta técnica es que los actores del proceso puedan manifestar sus discursos en torno al estado actual del Departamento Postpenitenciario poniendo énfasis en las estrategias implementadas a nivel local.

En un estudio es posible tener un grupo con una sesión única; varios grupos que participen en una sesión cada uno (transeccionales); un grupo que participe en dos, tres o más sesiones; o varios grupos que participen en múltiples sesiones (Hernández et al., 2003).

En la investigación realizada se utilizó la modalidad transeccional, donde varios grupos de personas participaron de una única sesión. Para estos efectos, la información otorgada en

los grupos focales, al igual que las entrevistas semi-estructuradas, es considerado relevante para la identificación de buenas prácticas, nudos críticos, y potenciales deficiencias en materia de intervención y gestión.

Los focus group convenidos para la presente investigación focalizaron a las tres poblaciones objetivo enunciadas en el estudio (población adscrita al Decreto Ley N°409, población en Libertad Condicional, y población con Indulto Conmutativo), donde se realizaron dos grupos, el primero para población de 409 y un segundo focus para la población de libertad condicional e indulto. Cada uno de ellos incluyó sujetos que eran usuarios de los respectivos CAIS desde hace al menos 6 meses, y representaban características diversas respecto a las siguientes variables: Participación en programas de intervención, Sexo (Mujeres y Hombres) y Perfil Delictual.

En el caso de la población desertora, se solicitó al CAIS que fueran incluidos en la convocatoria, aquellos sujetos quienes hayan presentado una desvinculación reciente. De igual modo, se solicitó una composición heterogénea de los grupos focales, en base a criterios que fueron definidos por el equipo investigador entre los que se incluyó las distintas fases en que se encontraba el usuario.

3.3.4. Levantamiento de datos secundarios

Para el diagnóstico del estado actual del sistema postpenitenciario fue necesario realizar un levantamiento de fuentes de información primaria y/o secundaria. En esta línea, se trabajó con datos de Gendarmería de Chile, en lo que refiere a población atendida vigente del sistema para caracterizar a la población bajo estudio, levantar datos históricos del sistema con el fin de establecer proyecciones de población. Con esta información se generaron los insumos para determinar los cálculos de demandas y proyecciones de costos que fueron incluidos en la propuesta de rediseño del Departamento.

3.3.5. Panel de expertos para el rediseño del departamento postpenitenciario

La implementación de paneles de expertos a través de mesas de trabajo para el Rediseño del Departamento Postpenitenciario fue la instancia primordial para el diseño de este nuevo departamento, dado que su función consistió en analizar y evaluar las propuestas que el equipo investigador diseñó. Durante el mes de marzo del año 2014, se realizaron dos mesas de trabajo con expertos, la primera de carácter institucional compuesta por personeros del Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile, y una segunda mesa con algunos municipios, actores privados y académicos, además de la participación de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Estas mesas tuvieron por finalidad validar el rediseño, evaluando los riesgos, las posibles alternativas de implementación y las necesidades del sistema. El panel de expertos es una metodología de uso ampliado a nivel internacional la que supone la intervención de especialistas reputados en al menos uno de los campos concernidos por el programa, quienes se reúnen para emitir un juicio colectivo y consensuado sobre la propuesta de rediseño. Estos expertos, reunidos en las mesas de trabajo, evaluaron el modelo de intervención y de gestión propuestos, emitieron comentarios los cuales fueron recogidos por el equipo de investigadores e incorporados en la propuesta de rediseño.

3.4. Diseño muestral

La presente investigación optó por un muestreo intencionado o teórico para todas las técnicas de recolección de información. Así se consideró integrar regiones del país, propuestas inicialmente por la presente consultoría, como son las regiones Metropolitana y de Valparaíso. Junto con ello se incorporaron al estudio, dos regiones que fueran relevantes para la contraparte técnica, quienes señalaron la necesidad de incorporar a los CAIS Locales de las regiones del Bío Bío y de Arica y Parinacota.

Junto con ello se seleccionaron las siguientes cuotas por tipo de participantes y técnica de recolección, distinguiendo entre la metodología que fue utilizada para el levantamiento del diagnóstico, de las buenas prácticas a nivel nacional, y la que fue utilizada para el rediseño. Es necesario indicar que en las técnicas asociadas al diagnóstico, también se incorporaron algunas temáticas asociadas al rediseño.

3.4.1. Técnicas utilizadas para la Recolección para Diagnóstico

NIVEL CENTRAL

Región	Técnica	Institución	Cargo(s)
Metropolitana	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Ministerio de Justicia	Departamento de Reinserción Social Adultos
	<i>Entrevista individual</i>	Gendarmería de Chile	Jefatura Departamento Postpenitenciario
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales Departamento Postpenitenciario. Sección Programas de Intervención y Sección Redes Sociales, Educación y Cultura

<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales del Departamento de Reinserción Social Sistema Abierto y Sistema Cerrado
<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Ministerio del Interior y S.P.	Subsecretaría de Prevención del Delito

REGIONAL

<i>Región</i>	<i>Técnica</i>	<i>Institución</i>	<i>Cargo(s)</i>
Metropolitana	<i>Entrevista individual</i>	Gendarmería de Chile	Jefe CAIS
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales y Administrativos CAIS
	<i>Focus group</i>		Usuarios DL 409
	<i>Focus group</i>		Usuarios Libertad condicional e indulto conmutativo
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales CRS Santiago
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales Colina I
Valparaíso	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales Dirección Regional
	<i>Entrevista individual</i>	Gendarmería de Chile	Jefe CAIS

	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales y Administrativos CAIS
	<i>Focus group</i>		Usuarios DL 409
	<i>Focus group</i>		Usuarios Libertad condicional e indulto conmutativo
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales CRS
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales CP Valparaíso
Biobío	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales Dirección Regional
	<i>Entrevista individual</i>	Gendarmería de Chile	Jefe CAIS
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales y Administrativos CAIS
	<i>Focus group</i>		Usuarios DL 409
	<i>Focus group</i>		Usuarios Libertad condicional e indulto conmutativo
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales CRS
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales CCP Concepción

<i>3 personas)</i>			
Arica y Parinacota	<i>Entrevista individual</i>	<i>Gendarmería de Chile</i>	<i>Jefe CAIS</i>
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	<i>Gendarmería de Chile</i>	<i>Profesionales y Administrativos CAIS</i>
	<i>Focus group</i>		<i>Usuarios DL 409</i>
	<i>Focus group</i>		<i>Usuarios Libertad condicional e indulto conmutativo</i>
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	<i>Gendarmería de Chile</i>	<i>Profesionales CRS</i>
Total de Entrevistas grupales: 15; Entrevistas individuales: 4, Focus group: 8.			

LOCAL

<i>Región</i>	<i>Técnica</i>	<i>Institución</i>	<i>Cargo(s)</i>
Metropolitana	<i>Entrevista individual</i>	Municipio 1	Encargado programa de apoyo
	<i>Entrevista individual</i>	Municipio 2	Encargado programa de apoyo
	<i>Entrevista individual</i>	Organización privada	Encargado programa de apoyo
Valparaíso	<i>Entrevista individual</i>	Municipio	Encargado programa de apoyo
	<i>Entrevista individual</i>	Organización privada	Encargado programa de apoyo

Biobío	<i>Entrevista individual</i>	Municipio	Encargado programa de apoyo
	<i>Entrevista individual</i>	Organización privada	Encargado programa de apoyo
Arica y Parinacota	<i>Entrevista individual</i>	Municipio	Encargado programa de apoyo
	<i>Entrevista individual</i>	Organización privada	Encargado programa de apoyo
Total de Entrevistas individuales: 11.			

3.4.2. Técnicas utilizadas para la validación y ajuste de la propuesta de Rediseño³

<i>Técnica</i>	<i>Detalle</i>
Panel de Expertos para el Rediseño del Departamento Postpenitenciario	(2). Mesas para Instituciones Directamente participantes del sistema postpenitenciario a Nivel Central, otros actores a acordar con la contraparte técnica (entre los que se incluirá al Ministerio de Desarrollo Social y otros actores)
Entrevistas grupales (máximo 3 personas)	(1) DIPRES *
<i>Total Mesas: 2 que sesionarán 1 vez, únicamente en la Región Metropolitana.</i>	
<i>Total Entrevistas grupales: 2.</i>	

* Específicamente para el rediseño del modelo de gestión

A nivel global, el muestro contempló la realización de 16 entrevistas grupales, 15 entrevistas individuales, 8 focus group y 2 paneles de expertos.

Para la realización de las entrevistas y grupos focales, resultó fundamental el nivel de convocatoria de los CAIS Locales para asegurar así el mínimo de participantes en cada uno

³Las actividades se encuentran detalladas en el punto 4.3.5 de la presente metodología.

de ellos. Como se identificará en el apartado de informe de terreno, existieron algunas dificultades de convocatoria, la cuales fueron resueltas en el momento y por las personas encargadas.

3.5. Plan de análisis

Para el análisis de la información recolectada, se usó una metodología de triangulación en al menos tres sentidos, el primero referido a la triangulación de instrumentos, donde el análisis integra las fuentes de información de naturaleza cualitativa (indagatoria) como cuantitativa. Las primeras (entrevistas y grupos focales) permiten que las conclusiones tengan un nivel de validación interna de alto nivel al presentar resultados. Sumado a lo anterior, el análisis se complementa con un enfoque evaluativo de carácter cuantitativo, por medio del análisis de estadística descriptiva y proyección de población, lo que permitió obtener una visión integral del fenómeno, desde distintas perspectivas.

En segundo lugar remitimos a una triangulación de técnicas, ya que se diseñaron diversos tipos de análisis que proporcionaron una visión completa del sistema postpenitenciario. Tanto el análisis de discurso de los instrumentos cualitativos, el análisis documental y el análisis descriptivo estadístico de datos, fueron integrados en el informe final de forma integrada, en un proceso de análisis que se alimentó de diversas fuentes de información.

Junto con ello se estableció una triangulación de investigadores, quienes al tener distintas disciplinas y pertenecer a distintas instituciones permitieron complementar enfoques y análisis para una completa evaluación y rediseño del Departamento.

Todos los análisis realizados bajo el enfoque de la triangulación fueron realizados utilizando técnicas según su naturaleza, ya sean cualitativos o cuantitativos. Para los primeros se utilizó el análisis documental y el análisis de discurso, y para los segundos, se realizaron análisis cuantitativos descriptivos para la caracterización de los usuarios del sistema y proyecciones de demanda y costos.

Los análisis cualitativos se efectuaron mediante el software cualitativo Atlas-ti, especialmente diseñado para el análisis de entrevistas, y los análisis estadísticos usando software SPSS.

3.6. Informe de terreno

Para el desarrollo del diagnóstico, se diseñó una matriz de dimensiones y variables que fue construida tomando como referente los componentes que la evidencia internacional y nacional han indicado como claves en este tipo de intervenciones⁴. En base a estas dimensiones y variables se construyeron pautas tópicas por tipología de participantes, ya

⁴ La matriz de dimensiones y variables fue revisada por la contraparte técnica del estudio y se anexa al presente informe (Anexo 1).

sea según la institución o el cargo correspondiente o los usuarios del programa⁵. Cabe señalar además, que para cada CAIS seleccionado para el estudio, se les envió una ficha de solicitud de información la cual debía ser completada por el equipo de profesionales⁶.

Respecto a los participantes de las entrevistas y grupos focales, se definió un listado inicial, el cual fue descrito en el apartado de muestreo, el que durante el desarrollo de la investigación tuvo modificaciones necesarias (pero menores), lo que también se vincula con una metodología de carácter abierta o flexible según la información que se vaya recabando en el proceso de indagación. En base a este listado, el Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile designó una persona a cargo de la coordinación para servir de intermediario con las unidades regionales de la institución. La persona designada para esta función fue la socióloga Belén Pizarro. En virtud de esta coordinación se pudieron concretar las entrevistas de Gendarmería a nivel nacional, regional y sus respectivas unidades, mientras que los focus groups se realizaron bajo convocatoria de cada uno de los CAIS.

Como criterios de selección de los entrevistados se definió un tiempo mínimo de permanencia en el cargo (en este caso se consideró 1 año), mientras que para los grupos focales se diseñaron cuotas según sexo, edad, permanencia en el programa y participación en los distintos tipos de intervenciones ofertadas por los CAIS.

En total se realizaron 41 entrevista, 18 grupales, 16 individuales y 7 focus groups; en las que participaron alrededor de 80 profesionales de los CAIS, de las Direcciones Regionales de Gendarmería, de las unidades penales de medio libre y del sistema cerrado, así como de las jefaturas a nivel nacional (incluyendo profesionales pertenecientes al Ministerio de Justicia y del Ministerio del Interior). Es importante indicar que siguiendo la sugerencia de la contraparte del Ministerio de Justicia se sumó una entrevista no programada inicialmente, puesto que se separó las entrevistas programadas a nivel central en Gendarmería, aplicando una entrevista a jefatura del medio libre y otra a la del sistema cerrado.

En cuanto a los grupos focales, se realizaron 7 en cada una de las regiones participantes del estudio, Metropolitana, de Valparaíso, del Bío-bío y de Arica y Parinacota⁷.

⁵ Estas pautas fueron revisadas y aprobadas por la contraparte técnica y se pueden observar en detalle en el Anexo 2.

⁶ La Fincha de Información se detalla en el Anexo 3.

⁷ Algunas entrevistas inicialmente programadas no pudieron concretizarse (como fue el caso de la entrevista en el Municipio de Valparaíso), así como tampoco algunos focus groups (como sucedió en el segundo focus groups con usuarios del CAIS de Santiago). Las razones para ello fueron la falta de respuesta de los actores involucrados y el limitado interés de los usuarios de los CAIS por asistir a la convocatoria de la institución, respectivamente. Ante ello, se acordó con la contraparte en el Ministerio de Justicia dar por cerrado el

En las tablas a continuación se puede identificar las entrevistas y focus groups realizados en el nivel central, regional y local, tal como se observa:

Tabla n°1: Entrevistas individuales, grupales y focus realizados

	<i>Técnica</i>	<i>Institución</i>	<i>Cargo(s)</i>
RM NIVEL CENTRAL	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Ministerio de Justicia	Departamento de Reinserción Social Adultos (Sebastián Valenzuela)
	<i>Entrevista individual</i>	Gendarmería de Chile	Jefatura Departamento Postpenitenciario
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales Departamento Postpenitenciario. Sección Programas de Intervención y Sección Redes Sociales, Educación y Cultura
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales del Departamento de Reinserción Social Sistema Abierto
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Gendarmería de Chile	Profesionales del Departamento de Reinserción Social Sistema Cerrado
	<i>Entrevista grupal (máximo 3 personas)</i>	Ministerio del Interior	Subsecretaría de Prevención del Delito

REGIONAL RM	Entrevista individual	Gendarmería de Chile	Jefe CAIS
	Entrevista individual	Gendarmería de Chile	Jefe CAIS 2 PARTE

trabajo en terreno, dado que el equipo consultor había recopilado suficiente información, habiendo llegado a un punto de saturación adecuado, y tomando en consideración que era necesario contar con tiempo prudente para transcribir, organizar y analizar lo realizado en el trabajo de campo para la elaboración del Informe de Avance correspondiente.

Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales y Administrativos CAIS
Entrevista individual	Ministerio del Interior	Profesional CAIS PLR
Focus group (No se realiza)		Usuarios DL 409
Focus group		Usuarios Libertad condicional e indulto conmutativo
Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales CRS Santiago
Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales Colina I

REGIONAL VALPARAISO	Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales Dirección Regional
	Entrevista individual	Gendarmería de Chile	Jefe CAIS
	Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales y Administrativos CAIS
	Focus group		Usuarios DL 409
	Focus group		Usuarios Libertad condicional e indulto conmutativo

	Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales CRS
	Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales CP Valparaíso

REGIONAL BIO -BIO	Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales Dirección Regional
	Entrevista individual	Gendarmería de Chile	Jefe CAIS
	Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales y Administrativos CAIS
	Focus group		Usuarios DL 409
	Focus group		Usuarios Libertad condicional e indulto conmutativo
	Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales CRS
	Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales CCP Concepción

REGIONAL ARICA Y PARINACOTA	Entrevista individual	<i>Gendarmería de Chile</i>	<i>Jefe CAIS</i>
	Entrevista grupal (máximo 3 personas)	Gendarmería de Chile	Profesionales y Administrativos CAIS
	Focus group		Usuarios DL 409
	Focus group		Usuarios Libertad condicional e indulto conmutativo
	Entrevista grupal	Gendarmería de Chile	Profesionales CRS

	(máximo 3 personas)	Chile	
LOCAL RM	Entrevista individual	Municipio 1 LA PINTANA	Encargado programa de apoyo
	Entrevista individual	Municipio 2 Estación Central	Encargado programa de apoyo
	Entrevista individual	Organización privada Gente de la calle	Encargado programa de apoyo
	Entrevista individual	Organización privada Mujer Levantate	Encargado programa de apoyo
LOCAL VALPARAISO	Entrevista individual (No se realiza)	Municipio	Encargado programa de apoyo
	Entrevista individual	Organización privada CCHC VALPO	Encargado programa de apoyo
LOCAL BIO BIO	Entrevista individual	Municipio	Encargado programa de apoyo
	Entrevista individual	Organización privada SEDEJ	Encargado programa de apoyo
LOCAL ARICA	Entrevista individual	Municipio (OMIL)	Encargado programa de apoyo
	Entrevista individual	Organización privada (Abriendo	Encargado programa de apoyo

caminos)

Las entrevistas y grupos focales sumaron más de 45 horas de grabación (con una duración promedio de aproximadamente 90 minutos cada una), las que fueron transcritas de forma íntegra y textual, resguardando el anonimato de los participantes para cumplir con el consentimiento informado asociado a la presente evaluación. Las entrevistas transcritas fueron sistematizadas y analizadas en el software Atlas-ti versión 6.2.

4. DIAGNÓSTICO DEL DEPARTAMENTO POSTPENITENCIARIO DE GENDARMERÍA DE CHILE

4.1. Antecedentes generales

4.1.1. Creación del Patronato / Departamento Postpenitenciario.

La institución encargada de implementar los programas postpenitenciarios es el Departamento Postpenitenciario, antes denominado Patronato Nacional de Reos (PANAR). El PANAR fue creado mediante el Decreto Supremo 542, el 27 de febrero de 1943, como una sección dependiente de Gendarmería bajo la línea del Director General de la institución, pero con personalidad jurídica propia. La dirección superior estaba a cargo del Consejo del PANAR, el que era presidido por el Director de Gendarmería y contaba con una Secretaria Ejecutiva responsable de poner en práctica los programas definidos por el Consejo (DIPRES, 2005).

Una particularidad del PANAR era, además, ser una entidad con personería jurídica de derecho privado, según lo señalaba el D. S. N° 2.987, de 1943. Esta situación generaba que el PANAR desarrollase funciones propias de las entidades públicas y, al mismo tiempo, funciones comunes entre las instituciones privadas “generando una serie de dificultades que han entorpecido progresivamente el desarrollo de sus actividades propias” (Ministerio de Justicia, 2013).

De acuerdo al D.S. 542, el Patronato Nacional tenía como objetivo “prestar protección material y moral a los detenidos, a los reos privados de libertad o en libertad condicional, a los egresados, a los ofendidos y a sus familias, proporcionándoles medios de trabajo y procurándoles atención social, educacional, física, médica y cultural” (art. 2. letra a).

De lo indicado se desprende el público de usuarios a los que el Patronato avocaría su intervención. No obstante, la institución concentró sus esfuerzos en personas con el siguiente perfil (DIPRES, 2005):

- a. Quienes hubieran cumplido condena y se encontrase en proceso de eliminación de antecedentes de acuerdo a las normas establecidas en el DL N° 409.
- b. Quienes estuvieren condenadas y hubiesen recibido una Libertad Condicional.
- c. Quienes hubieren sido beneficiados con indultos conmutativos.

Para la consecución de sus objetivos, el PANAR ejercía funciones a nivel nacional, contando para ello con los Patronatos Locales de Reos, los que constituían unidades operativas a nivel local. En las regiones donde no existían Patronatos Locales, la prestación de servicios era proporcionada por los Centros de Rehabilitación Social (CRS) y/o las Unidades Penales Cerradas.

El PANAR funcionó como entidad de carácter público-privada hasta el 8 de mayo del 2012, cuando la Dirección Nacional de Gendarmería emitió la Resolución N° 4478⁸, que establece una nueva organización interna de Gendarmería. En ese contexto el Patronato Nacional de Reos pasó a denominarse Departamento Postpenitenciario, dependiendo así de la Subdirección Técnica.

El objetivo del Departamento Postpenitenciario, de acuerdo a la Resolución N° 4478, es "gestionar los planes y programas de asistencia a las personas que habiendo cumplido sus condenas, requieran de apoyo para su reinserción social". De lo indicado en la referida Resolución cabría preguntarse si correspondería al Departamento trabajar con la población beneficiada con Libertad Condicional, dado que este grupo no habría cumplido aún su condena. No obstante, este aspecto se aclara al revisar la Resolución Exenta N° 13.273, del 27 de diciembre de 2012, que indica en su art. 20 (letra f) que serán tareas específicas de la Sección de Estadística y Control del Departamento Postpenitenciario "supervisar el control de la Libertad Condicional y el proceso de eliminación de antecedentes contemplado en el D.L. N° 409, en las Unidades postpenitenciarias y que sus procesos administrativos se adecuen a la normativa vigente". De esta manera se reconoce expresamente que los libertos condicionales forman parte del público usuario de los servicios proporcionados por el Departamento Postpenitenciario y sus unidades locales.

4.1.2. Instalación de los Centros de Apoyo para la Reintegración Social (CAIS)

Los servicios proporcionados por el Departamento Postpenitenciario se materializan a través de los Centros de Apoyo para la Integración Social (CAIS), los que remplazaron a los Patronatos Locales de Reos. Los CAIS fueron creados por Gendarmería mediante la Resolución Exenta N° 8.930, del 1 de octubre de 2013. Estos Centros dependen administrativamente de las Direcciones Regionales del lugar donde estén ubicados, pero a su vez son dependientes técnicamente del Departamento Postpenitenciario. Tienen por objeto "proporcionar apoyo en el proceso de reinserción social a las personas que hayan cumplido con sus condenas [...]" (Res. Ex. N° 8.930).

Actualmente existen 15 CAIS en todo el país, distribuidos de la siguiente forma:

- 1) Arica
- 2) Iquique
- 3) Antofagasta
- 4) La Serena

⁸ Esta Resolución es consecuencia de la Ley 20.426, del 20 de marzo de 2010) que moderniza Gendarmería de Chile y, entre otros aspectos, crea una nueva función para la Subdirección Técnica, cual es "gestionar los planes y programas de asistencia a las personas que habiendo cumplido sus condenas, requieran de apoyo para su reinserción social" (MINJUS, 2013)

- 5) Valparaíso
- 6) Rancagua
- 7) Talca
- 8) Concepción
- 9) Temuco
- 10) Valdivia
- 11) Puerto Montt
- 12) Coyhaique
- 13) Punta Arenas
- 14) Melipilla
- 15) Santiago

Si bien constituye un importante avance la existencia de estas unidades postpenitenciarias, ellas no logran cubrir plenamente la demanda de atención de quienes egresan del sistema penal ni de quienes se encuentran cumpliendo una Libertad Condicional o han recibido un Indulto Conmutativo. Es por ello que ante la falta de CAIS, tal como sucedía ante la falta de Patronatos Locales en su momento, se habilitan los CRS y las unidades penales para realizar el control de firmas de los libertos condicionales, de quienes recibieron un Indulto Conmutativo o quienes se encuentran eliminando antecedentes penales.

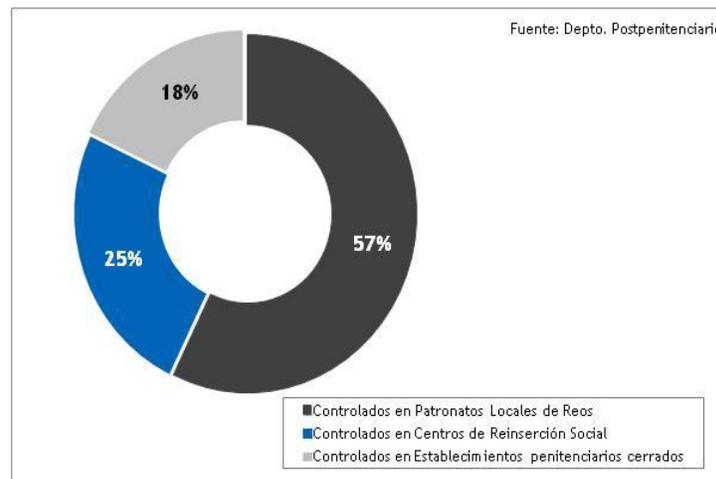
La población que atiende el Departamento Postpenitenciario está conformada por las personas que se encuentren en:

- Proceso de eliminación de antecedentes (adscritas al D.L. N°409).
- Con un beneficio de Libertad Condicional.
- Condenadas con indultos conmutativos.
- Hayan egresado por cumplimiento de condena y requieran asistencia.

La eliminación de antecedentes penales, se encuentra regulada por el D.L. N° 409, promulgado en 1932, y permite que cualquier persona que haya cumplido una pena, en cualquier variante de cumplimiento (ya sea en el medio libre, en el medio cerrado, haya recibido un indulto, su sanción esté prescrita u otros supuestos), luego de firmar mensualmente por dos o cinco años (según sea primerizo o reincidente) pueda acceder, mediante una resolución del SEREMI de Justicia, a la eliminación de sus antecedentes penales. Además de la firma mensual, la persona debe cumplir algunos requisitos tales como conocer un oficio o profesión, poseer conocimientos equivalentes a cuarto grado de educación básica y no cometer un nuevo delito durante el periodo de firma (art. 2°, D.L. N° 409).

Según información del Departamento Postpenitenciario, a agosto de 2013, del total de personas adscritas al proceso de eliminación de antecedentes penales, 14.356 usuarios (12.552 hombres y 1.804 mujeres) estaban siendo controlados en los 14 Patronatos Locales de Reos existentes en esa época. Como se observa en el Gráfico a seguir, ese número representa solo un 57% del total de personas adscritas al D.L. N° 409. Del resto de usuarios, 6.232 (5.682 hombres y 550 mujeres) se controlaba en 18 Centros de Reinserción Social (representando el 25%) y 4.506 (4.222 hombres y 284 mujeres) en 53 establecimientos penitenciarios.

Gráfico N° 1



Otro dato relevante es el que indica el porcentaje de personas que ingresan al D.L. N° 409 provenientes del sistema cerrado. Así, según señala el Departamento Postpenitenciario, el año 2012, solo el 23% de las personas en proceso de eliminación de antecedentes provenía de las unidades penales. Por lo tanto, la mayoría de personas, el 77%, elimina antecedentes penales luego de cumplir una pena sustitutiva en el medio libre.

La Libertad Condicional se rige por el D.L. N° 321, de 1925, reglamentado por el D.S. N° 2.442, de 1926. Consiste en una forma de cumplir la condena en el medio libre. La Libertad Condicional, no extingue ni modifica la duración de la pena, sino que es un modo particular de que el condenado cumpla su condena en libertad (D.L. N° 321, art. 3). Esta se desarrolla a través de una firma semanal y bajo evaluación técnica de la unidad donde se controle. Los libertos condicionales están afectos a arraigo regional y nacional.

Los Indultos Conmutativos consisten en la conmutación de una forma de cumplir una pena, por un período de control en una unidad de Gendarmería de Chile (Ministerio de Justicia, 2013: 1). Se puede obtener por solicitud personal a la Presidencia de la República o, como se aprobó en la Ley 20.588 de Indulto General, bajo los preceptos de una ley específica. El año 2012, la Ley 20.588 conmutó el saldo de la o las penas privativas de

libertad a un grupo específico de personas. Mediante esta norma, un total de 3.589 personas recibieron este beneficio, de las cuales el 21,5% correspondió a extranjeros a quienes se les expulsó del país (Subdirección Técnica, 2013).

Adicionalmente al acompañamiento de los grupos antes descritos, cuando existen personas interesadas en iniciar el proceso de eliminación de antecedentes, pero requieran de apoyo para la aclaración de su prontuario, éstas podrán ser controladas de modo mensual, registrándose su asistencia mediante la firma en un libro. Una vez aclarado el prontuario, tales firmas se adicionan al control del D.L. N° 409 al momento de ingresar a la eliminación de antecedentes. La aclaración del prontuario es necesario realizar cuando la persona interesa en eliminar sus antecedentes no puede demostrar el cumplimiento de sus condenas o certificar la cancelación de multas impuestas en sus condenas respectivas, no cumpliendo, en consecuencia, los requisitos para ingresar al proceso de eliminación de antecedentes. Los usuarios que se encuentran en estas condiciones son apoyados por la Oficina de diagnóstico prontuarial, donde se les orienta en los trámites conducentes a resolver los obstáculos que impiden su ingreso al proceso de eliminación. (Ministerio de Justicia, 2013: 1).

Como se observa en la Tabla N° 1, el mayor porcentaje de usuarios de los CAIS está constituido por las personas en proceso de eliminación de antecedentes penales, alcanzando al 88% del total de usuarios. Luego de ellos, se puede identificar a quienes se encuentran en proceso de aclaración de prontuario, los que llegan al 6,2%. Finalmente, se encuentran los libertos condicionales, que representan al 4,7% de los usuarios del CAIS, seguidos del 0,9% de beneficiarios con el Indulto conmutativo.

Tabla N° 2

D.L. N° 409		Libertad Condicional		Indulto Conmutativo		Diagnóstico prontuarial		Total población atendida	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
24.680	3.049	1.204	275	276	32	1.744	203	27.904	3.559
27.729		1.479		308		1.947		31.463	

Fuente: Departamento Postpenitenciario (información actualizada al 21/12/2013)

Para atender a este público, el Departamento Postpenitenciario cuenta con 238 profesionales, los que están distribuidos de la siguiente forma: 32 desempeñan tareas propias de las jefaturas, 70 pertenecen al área técnica y 136 desarrollan actividades

administrativas (según información proporcionada por el Departamento Postpenitenciario, a diciembre 2013). El detalle de los recursos humanos que integran los CAIS será desarrollado más adelante en el punto referido a este tema.

4.1.3. Programas existentes

Durante el funcionamiento de los Patronatos Locales de Reos han existido diversos programas de apoyo postpenitenciario, los que eran proporcionados desde una lógica asistencialista, poco estructurada y no fueron sistematizadas. No obstante, desde aproximadamente el 2007 se intenta consolidar una dinámica de atención más organizada. Tanto es así que a diciembre de 2012 existían en los Patronatos Locales los siguientes programas de atención, los que estaban vinculados entre sí:

- El Programa de Intervención Psicosocial Individualizado (IPI) constituía la “puerta de entrada” a la oferta postpenitenciaria de los Patronatos Locales. Permitía el ingreso de usuarios durante todo el año. Como parte de las prestaciones se proporcionaba intervención psicosocial, orientación y apoyo jurídico, mejoramiento de la empleabilidad a través de apresto laboral y nivelación de estudios, en catorce Patronatos Locales de Reos del País, con una cobertura de 380 cupos de atención, en un período de 9 meses.
- El Programa Hoy es Mi Tiempo (PHEMT) surgió el año 2001 como un programa piloto de apoyo post penitenciario. Entre el año 2001 y 2002 el programa se formalizó, mediante un convenio entre la Dirección Ejecutiva del FOSIS y el Ministerio de Justicia. Esta iniciativa buscaba “asistir a la población con condena cumplida y a quienes se encontraban con el beneficio de Libertad Condicional, fomentando conductas, habilidades y capacidades que incrementasen sus posibilidades de reinserción social, involucrando en este proceso a instituciones, empresas y comunidad en general” (Ministerio de Justicia, 2013: 1). El año 2012 el Programa tenía previsto otorgar 310 cupos de atención en las ciudades de Arica, Antofagasta, Valparaíso, Santiago, Melipilla, Rancagua, Talca y Concepción. El PHEMT constituía la segunda etapa, luego del paso de los usuarios del Patronato por el programa IPI.
- El Programa de Reinserción Laboral (PRL) surgió luego de los anuncios en Seguridad Pública del gobierno de Michel Bachelet, en septiembre del 2008. Inicialmente se llamó Programa de Subsidio a la Contratación Laboral (PCL). Su principal objetivo fue reforzar el eje de rehabilitación y reinserción social de Gendarmería de Chile. Al año 2012, el Programa tenía programado mantener en forma permanente 540 cupos de atención en 7 regiones del país. El proyecto dispuso la entrega de servicios a los usuarios, en función de su nivel de riesgo delictual. Así, se estableció la siguiente distinción:

- Bajo nivel de riesgo delictual: Contaban con 300 cupos de atención. Para este grupo se determinó una intervención psicosocial mínima, a fin de focalizar la atención en materias de capacitación y colocación laboral. El periodo de acompañamiento proyectado era de 6 meses, en promedio.
- Moderado a alto riesgo delictual: Disponían de 240 cupos de atención. Para este grupo se dispuso una intervención psicosocial intensiva y orientada a la reducción del riesgo de reincidencia, generando, en paralelo, procesos de capacitación y colocación laboral por un período máximo de 12 meses.

De las 540 plazas asignadas, durante el año 2012 hubo un flujo de 1293 usuarios (1266 usuarios postpenitenciarios y 27 usuarios penitenciarios). Se colocaron a 813 usuarios, de manera dependiente y se capacitaron en oficios a 570 usuarios. Además, a 949 usuarios se les aplicó el instrumento OASYS (Ministerio de Justicia, 2013: 1).

Recientemente los programas indicados fueron fusionados (como se analizará más adelante), existiendo actualmente la siguiente configuración:

- a. El Programa de Apoyo Postpenitenciario (PAP) es un programa de apoyo a la reinserción social destinado a personas que cumplieron condenas y están en proceso de eliminación de antecedentes penales. Cuenta con recursos destinados a la capacitación en oficios y a promover el autoemprendimiento. Los cursos de capacitación que proporciona el PAP se adaptan a las necesidades y experiencia de cada persona, fortaleciendo en consecuencia las competencias de todo el grupo de beneficiarios. Adicionalmente, un equipo de profesionales realiza intervenciones dirigidas a generar facilitar la reinserción de los usuarios a la comunidad. De acuerdo a información extraída de la página web de Gendarmería⁹, el programa cuenta con 715 beneficiarios a nivel nacional, llevándose a cabo en las ciudades de Arica, Iquique, Antofagasta, La Serena, Valparaíso, Santiago, Melipilla, Rancagua, Talca, Concepción Temuco, Valdivia, Puerto Montt, Coyhaique y Punta Arenas.

Los interesados en acceder al PAP deben cumplir los siguientes requisitos:

- a. Haber cumplido su(s) condena(s).
- b. Iniciar el proceso para eliminar antecedentes penales (D.L. N° 409).
- c. Estar con el beneficio de la Libertad Condicional o indulto conmutativo.

Las postulaciones para el programa se realizan en los meses de enero a marzo de cada año.

- b. El Programa de Reinserción Laboral (PRL) tiene, en su versión actual, el objetivo principal de reducir la reincidencia de los egresados del sistema cerrado mejorando las oportunidades de integración social de las personas que han

⁹ Consultada el 10 de febrero de 2014.

cumplido condena, fomentando conductas, habilidades, competencias que incrementen las probabilidades de reinserción social, e involucrando en este proceso a sus familias, instituciones, empresas y comunidad en general. Este programa se proporciona en los CAIS de Arica, Antofagasta, Valparaíso, Santiago, Rancagua, Talca y Concepción. Para acceder al PRL, los interesados deben recurrir al CAIS donde éste funcione. Las postulaciones para el programa se realizan durante todo el año.

Como se puede observar de la descripción de los antecedentes del Departamento Postpenitenciario, ex Patronato Nacional de Reos, éste adolece de una serie de deficiencias, algunas de ellas plasmadas en la proliferación de normas que regulan diferentes aspectos del ámbito postpenitenciario (la Libertad Condicional, la eliminación de antecedentes, el indulto conmutativo, etc.) lo que lleva a generar algunas confusiones (como lo analizado respecto del público objetivo de los CAIS); otras en la confusión estructural desde su conformación (siendo un ente público y al mismo tiempo privado); y otras en la proyección y gestión de su plan de trabajo, todo lo cual ha generado una serie de problemas que obstaculizan sus posibilidades de alcanzar los objetivos de favorecer en forma efectiva la reinserción social de sus usuarios.

A continuación se analizarán los principales nudos críticos, debilidades y fortalezas, así como las lecciones aprendidas en el desarrollo de la atención postpenitenciaria actual, tomando como referencia principal el trabajo de terreno llevado a cabo por el equipo de consultores.

4.2. Diagnóstico del funcionamiento actual

El siguiente apartado se estructura en concordancia con las dimensiones señaladas en la matriz de variables de la presente evaluación, tomando como referente las dimensiones para señalar los títulos centrales y, cuando corresponde, las variables de estas dimensiones.

Las dimensiones sometidas a evaluación se desarrollan tomando en consideración lo que debiera ser la estrategia postpenitenciaria, lo que supone identificar las definiciones y acciones que sustentan el sistema postpenitenciario, pasando por el diseño e implementación de dicha estrategia, considerando sus componentes, el modelo de intervención asociado a la oferta postpenitenciaria, la coordinación interna que permite dar integralidad al sistema en el contexto institucional, la gestión de redes con entidades públicas y privadas externas, los recursos humanos y materiales para implementar el sistema postpenitenciario, el monitoreo y evaluación del sistema, para finalizar con la percepción de los logros y resultados de la intervención brindada a los usuarios.

4.2.1. Estrategia Postpenitenciaria

El sistema postpenitenciario de Gendarmería se organiza a partir del Departamento Postpenitenciario, creado, como ya fue indicado, mediante la Resolución N° 4478, del 8 mayo de 2012, cuyo referente institucional previo es el Patronato Nacional de Reos.

Producto de su incorporación en el organigrama de Gendarmería, este sistema se consolida como un área con atribuciones similares a los Departamentos del Medio Cerrado y del Medio Libre, con lo que el sistema de reinserción social de penados adultos en sus diversas fases queda incluido de manera definitiva en el quehacer institucional de Gendarmería.

Con ello, el componente post carcelario es asumido como una responsabilidad directa y exclusiva (al menos desde un punto de vista jurídico) del Estado, por lo que Gendarmería ya no sólo se ocuparía del adecuado cumplimiento de las penas que dicte el sistema judicial, sino también pretende asegurar que quienes egresen del sistema logren reincorporarse a la vida en libertad de forma adecuada, con las herramientas y el apoyo necesario para que puedan desarrollar una trayectoria vital que no suponga violar o faltar a las normas y valores de la sociedad.

De esta forma, no sólo cumple el Estado con la tarea de lograr que las personas cumplan de manera adecuada el mandato de la justicia, en términos de completar su tiempo de privación de libertad (total o parcial), sino que desarrolla un sistema que busca satisfacer la finalidad de la pena en virtud de la resocialización y carácter preventivo que a ella se le puede aducir. Dicho de otro modo, con la incorporación formal y efectiva del sistema postpenitenciario a la estructura orgánica de Gendarmería, el Estado asume de manera integral la reinserción de las personas que cumplen una condena, desde el comienzo de ella hasta su reincorporación a la sociedad.

4.2.1.1. Límites de la estrategia postpenitenciaria actual

Habiendo reconocido Gendarmería que la reinserción social, la cual forma parte de uno de sus objetivos institucionales, constituye un proceso que no concluye con la ejecución de la condena en una unidad penitenciaria, sino que se extiende por un periodo posterior al cumplimiento de la pena, correspondería identificar una estrategia que permita implementar el referido objetivo institucional, en lo correspondiente a su etapa postpenitenciaria. La implementación de la estrategia debe comprenderse como “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos” (Rodríguez, 2010).

Para analizar cómo se ha definido la implementación de la estrategia postpenitenciaria debemos recurrir a dos documentos que deberían plasmar este proceso. Nos referimos en primer lugar al Plan de Trabajo del Departamento Postpenitenciario 2012-2013 (Departamento Postpenitenciario, 2012). En este documento se explicita como objetivo general del Departamento el brindar asistencia a las personas que requieren apoyo habiendo cumplido su condena. El segundo documento es el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2011-2014 (Gendarmería, 2011: 62) que establece como parte de sus planes funcionales el Programa y/o Proyectos de Reinserción Social. Como parte de este Programa, los puntos 14 y 15 se refieren al ámbito postpenitenciario, planteando como Proyectos específicos del periodo el “diseño de Programa que contribuya a mejorar la atención postpenitenciaria: Ampliar la cobertura de Patronatos Locales a todas las capitales regionales del país” y el “desarrollo de Modelo de Intervención postpenitenciario. Así, este último documento define como una de las tareas generar un modelo de intervención, en conjunto con la creación de 16 Patronatos (en ese momento no existía la denominación CAIS) a nivel nacional. En ambos documentos se plasman dos aspectos fundamentales: primero, que una de las tareas centrales respecto del Departamento es habilitar centros o unidades penales que permitan aumentar la cobertura, y segundo, el reconocimiento explícito de la ausencia de un modelo de intervención y de la necesidad de disponer de uno.

Al observar la información cuantitativa proporcionada por el Departamento Postpenitenciario y de la revisión de las entrevistas aplicadas, se puede identificar que la estrategia de Gendarmería vinculada al ámbito postpenitenciario se ha concentrado en la habilitación de los CAIS en términos de dotarlos de recursos materiales, humanos y de infraestructura. La institución ha buscado dotar de ciertas condiciones mínimas los CAIS, aunque aún en un nivel insuficiente (como se verá en la sección sobre Infraestructura), en términos de entregar los recursos necesarios a los centros vinculados al Departamento Postpenitenciario. Este proceso de dotación se encuentra actualmente en curso. No obstante, ello no se ha visto acompañado de una habilitación técnico-metodológica, disponiendo de un diseño de intervención, selección y capacitación del personal, supervisión y evaluaciones técnicas, por citar algunos aspectos no observados a la fecha.

Lo expuesto no coincide con lo revisado en el Plan de Trabajo del Departamento Postpenitenciario 2012-2013, que indica como objetivos específicos, adicionales al de la ampliación de cobertura, la implementación de la organización del Departamento Postpenitenciario, la sistematización de información y procedimientos asociados a mejorar la gestión de las unidades postpenitenciarias, la propuesta de modificaciones legales que favorezcan la organización del sistema postpenitenciario y faciliten o promuevan el proceso de eliminación de antecedentes, y el favorecer la integración social

de la población postpenitenciaria a través del trabajo coordinado con privados Y/o instituciones públicas.

“¿Cuáles son los objetivos estratégicos que tienen las metas asociadas a la labor que desarrolla el Departamento postpenitenciario? - Eh... mira, hoy básicamente está en aumentar el ingreso y coberturas, aumentar ingresos al 409 y aumentar las colocaciones y capacitaciones laborales esos son los tres grandes objetivos [...]”. (Directivo Departamento Postpenitenciario)

Como se observa, las tareas asociadas a la habilitación de los CAIS y la ampliación de cobertura han sido consideradas como acciones prioritarias, en un contexto donde los objetivos dados al Departamento tienden a ser muy generales y no se dispone de un modelo de intervención. El Plan Estratégico Institucional y el Plan de Trabajo del Departamento presentan una lógica que supone lineamientos estratégicos y objetivos institucionales que apuntan al aumento de cobertura, mientras que la entrega de una oferta atingente y pertinente al objetivo de reinserción social institucional se observa como una tarea de segundo orden.

En ese contexto, un elemento que es presentado como un problema es la cultura organización de Gendarmería, que mantendría la lógica de seguridad como imperativo funcional, en desmedro de la lógica de la reinserción social. Estas posiciones divergentes revelan un cuestionamiento a la misión de Gendarmería relacionada a la reinserción social. Señalan los entrevistados que esta lógica ha sido parte importante de la cultura organizacional de Gendarmería, a tal punto que durante muchos años el presupuesto dedicado a tareas de reinserción (incluyendo el número de profesionales en la institución) representaba un porcentaje muy bajo, situación que en los últimos años ha mejorado sustancialmente.

“Mira, yo creo que le falta a esta institución [Gendarmería]... Hay demasiado reconocimiento al tema de la seguridad. Un 90 por ciento, que se vaya a toda seguridad, me parece que está mal enfocado. Sabemos que un 50 por ciento está cumpliendo medidas alternativas y yo no veo que haya un reflejo... que los recursos se vayan para ese 50 por ciento. Y ahí creo que hace falta un énfasis claro”. (Profesional CRS)

Más recientemente, se ha dado especial importancia a la implementación de modelos de intervención con la población carcelaria, tanto a nivel de medio cerrado como de medio libre, basados en el enfoque de Riesgo – Necesidad – Responsividad o capacidad de respuesta (RNR).

Sumado al problema descrito, se encuentran otros asociados a la burocracia institucional y los obstáculos para resolver distintos aspectos, algunos de los cuales debieran ser de

simple solución, pero que requieren de las habilidades personales de la persona a cargo, así como de la buena disposición personal del destinatario, para que puedan llegar al término adecuado y dentro de plazos razonables.

“[...] está funcionando como funciona Gendarmería y la gestión de Gendarmería depende más de la gestión personal de cada persona, más que gestiones institucionales, las gestiones que tú hagas como persona. [...] Yo diría que tiene que ver con los problemas de gestión que tenemos, como que se resuelve por temas personales y si conoces a tal o cual persona se van solucionando los problemas”. (Directivo Departamento Postpenitenciario)

El cambio organizacional en pos de la configuración de una oferta que permita contribuir de manera efectiva a la reinserción social, ha generado una serie de modificaciones que paulatinamente se han concretizado en las unidades penales, aumentando el número de profesionales dedicados a la intervención, la cobertura de los programas y, en general, favoreciendo una transición desde un enfoque basado centralmente en la mantención de la seguridad interna hacia uno que busca cumplir con un objetivo resocializador y preventivo. Esa misma lógica debería ser aplicada respecto del trabajo del Departamento Postpenitenciario, potenciando el rol que debe cumplir en la institución y sus posibilidades de efectividad en la tarea institucional de promover la reinserción social.

4.2.1.2. Necesidad de una política de reinserción con perspectiva integral

Como fue indicado, la cultura organizacional de Gendarmería produce cierta predisposición entre sus miembros que dificulta percibir al Departamento como un componente de similar relevancia e importancia en la gestión penitenciaria. Prueba de ello es que el Departamento no se ha posicionado en la institución de manera idónea, encontrándose en las entrevistas una serie de prejuicios sobre su funcionamiento que se basan centralmente en el desconocimiento del trabajo que este realiza.

“Claro, te digo tú vas al departamento jurídico y en el departamento jurídico te dicen: yo no sabía que existía el departamento postpenitenciario. ¿Tú crees que en una institución, abogados del Departamento Nacional te deberían decir eso? Yo no sabía. Si la resolución sale de ese mismo departamento. Entonces ¿qué trato de decirte? Que en un nivel nacional en un departamento jurídico un abogado te da esa respuesta, en una regional te puedes encontrar con una serie de respuestas peores que esas, de decir: yo ni siquiera entiendo qué son los CAIS. No está bien que un regional te diga que no sabe qué es un CAIS. Tiene que ver con que él tiene que ser

capaz de estar al día, estar actualizado y si se te sumó este CAIS, hacerte cargo, porque es lo que te indica el servicio y toda la estructura del servicio. O es más fácil decir: yo ni siquiera sé lo que es, si me lo sacan mucho mejor. Entonces por eso te digo, pa' mí no es una respuesta. Y eso pasa, institucionalmente esa no podría ser la respuesta". (Directivo Departamento Postpenitenciario)

También se observa cierta reticencia a incorporar al Departamento en las coordinaciones, gestiones, acciones y estrategias a nivel central y regional. Por ejemplo, un escaso número de entrevistados se refiere a las unidades del Departamento por su actual nombre (CAIS) y no por el nombre antiguo (Patronatos), inclusive para algunos profesionales indicaron estar escuchando esa denominación por primera vez.

"No, nosotros tenemos súper poca información. Casi nada en realidad. Yo tenía entendido... yo estuve en la Penitenciaría anteriormente y en realidad lo que se ofrecía [por parte del Patronato] era alguna posibilidad de inserción laboral, algún trabajo que se tenía en convenio con algunos municipios, pero más allá de eso... no". (Profesional CRS)

"[Los Patronatos] eran una república independiente, muy independiente. O sea que alguien me diga: Patronato Local de Reos, [yo respondo que] no está relacionado con Gendarmería. Y [ellos] siempre lo dejaron claro, que eran independientes, tenían sus programas aparte. *Pero, ¿sabían ustedes que el Patronato ya no se llama Patronato Local de Reos, que se llama CAIS?* No, si eso mira... Yo sé que se iba a reformular. Porque hay un tema ahí de..., como decirlo, de esta independencia y de cómo ellos... tengo entendido que ellos no tenían evaluaciones, no tenían las famosas auditorías... había mucho flujo de, como llamarlo... Pero ellos administraban cosas diferentes de Gendarmería, por eso tenían mucha contratación de profesionales sin recurrir a las instancias como hace Gendarmería". (Profesional CRS)

Como se puede observar, otro aspecto que ha sido un obstáculo para que el Departamento Postpenitenciario se pueda posicionar de forma eficiente en la institución, es los antecedentes del Patronato Nacional de Reos, estructura que ha sido la base desde donde se ha implementado el sistema postpenitenciario. En efecto, es posible identificar un juicio crítico del Patronato, en cuanto era un organismo de limitada capacidad de injerencia en el ámbito postpenitenciario (escasa cobertura y efectividad de sus prestaciones) y con una lógica de funcionamiento externo a Gendarmería. Adicionalmente, se pudo constatar que una parte importante de los consultados (tanto a nivel central como regional) posee escaso conocimiento de la estructura de

funcionamiento y de las acciones del actual Departamento Postpenitenciario (Ex Patronato) y su evaluación, podría afirmarse, responde tanto a prejuicios como a un mínimo nivel de información. Si bien no es posible ni pertinente realizar un análisis de los elementos que fundamentan estos prejuicios y críticas al Patronato, resulta evidente que estas presunciones influyen de forma directa en la percepción del Departamento Postpenitenciario, dado que estos argumentos tienden a reiterarse al momento de evaluar su funcionamiento.

Superados los problemas indicados, correspondería analizar la progresividad del cumplimiento de la pena y del proceso de reinserción para tener una mirada más acuciosa de los elementos que debería poseer una política de reinserción social. En virtud de lo anterior, lo que se observa es que la progresividad, entendida como un sistema de cumplimiento de condenas que integre de manera planificada y progresiva a los sujetos a la vida en libertad, tiende a ser un concepto que se ha instalado en el discurso institucional, pero que no habría tenido un correlato en la planificación y en las estrategias de la institución.

Con oportunidad de la evaluación del programa de Fortalecimiento de los Consejos Técnicos y el programa Salida Controlada al Medio Libre (CESC-FPC, 2012), fue posible observar diversas falencias en el procedimiento de otorgamiento de los beneficios intrapenitenciarios y en la ejecución de los programas asociados a ellos, evidenciándose que el sistema progresivo que se busca configurar a partir de estos beneficios, no logra ser eficiente en, al menos, los siguientes aspectos fundamentales: primero, el procedimiento para la selección de los beneficiarios no responde a aspectos eminentemente técnicos; y segundo, no se entrega un apoyo e intervención de calidad a la población que accede a estos beneficios. Así por ejemplo, una vez obtenido el beneficio de la Salida Controlada a Medio Libre, su cumplimiento enfrenta una serie de obstáculos que van desde lo operativo (como el lugar donde se cumple, pues se ejecuta mayoritariamente en centros cerrados, u otros aspectos prácticos como los límites de horario para aplicar la intervención) hasta lo sustantivo (como no disponer de una metodología clara de trabajo plasmada en orientaciones técnicas, manuales u otros).

Por lo tanto, de la aplicación de los beneficios intrapenitenciarios no se puede observar una estrategia eficiente dirigida a entregar progresividad al cumplimiento de la condena. Tomando en cuenta que los beneficios intrapenitenciarios constituyen un paso previo para el otorgamiento de la Libertad Condicional, la que es controlada por los CAIS, se puede afirmar que el Departamento Postpenitenciario debe ser comprendido como un actor clave para consolidar la progresividad en el accionar de Gendarmería. No obstante, pese a las recientes modificaciones al proceso de otorgamiento de la Libertad Condicional, que han ido generando un escenario más favorable para su concesión, la escasa

intervención que se entrega a esta población en los CAIS nos hace dudar sobre su internalización más allá lo formal.

4.2.1.3. Importancia de sistemas de comunicación entre subsistemas

A partir de la información analizada se puede deducir que no ha existido una estrategia interna de difusión que permita a los profesionales de los distintos departamentos de la institución reconocer la importancia que tiene la creación del Departamento Postpenitenciario, sus implicancias y acciones asociadas a su implementación.

“ [...] tiene que haber una necesaria coordinación que es quien está arriba de nosotros que es la subdirección técnica que tiene que coordinar porque no somos isla y yo me nutro de los que me llegan del sistema abierto y el sistema cerrado por lo tanto esa es una instancia que tiene que haber una coordinación que estará, no sé, trimestral porque la idea no es que nos ahogemos en reuniones y comisiones donde no se obtiene nada pero sí creo que tenemos que tener en un plan de trabajo anual mínimos requerimientos y nos permita trabajar coordinadamente temas que en nuestra subdirección podrían darse”. (Directivo Departamento Postpenitenciario)

Del mismo modo, no se visualiza un trabajo de difusión de la oferta que poseen los CAIS, de forma que se puedan establecer estrategias de coordinación o de trabajo conjunto a partir de los objetivos comunes que poseen las diferentes unidades, o bien, las necesidades de información que los diferentes departamentos tienen para un funcionamiento eficiente. Esta situación se observa tanto a nivel central como a nivel regional, sin embargo, a nivel regional se ha empezado a generar una relación más fluida entre las unidades penales del medio cerrado y libre con los CAIS a partir de dos elementos.

El primer elemento es el establecimiento de la meta de gestión para el año 2013¹⁰, que fija un número de nuevos usuarios adscritos al D.L. Nº 409. Esta meta es de carácter regional y

¹⁰ Nos referimos a la Meta N° 8 del Convenio de Incentivo Colectivo regulada en la Resolución Exenta N° 12.370, del 6 de diciembre de 2012. Su objetivo es “Mejorar el Apoyo Postpenitenciario logrando que X personas ingresen al proceso de eliminación de antecedentes (D.L 409), y aplicar un programa de difusión post-penitenciario al sistema cerrado (Gendarmería de Chile: 2013: 113). Para ello, definen como ingresos, cuando se refieren “a los usuarios que cumpliendo condena, adscriben al D.L 409, iniciando su proceso de firma. En este sentido NO se excluyen usuarios, ni por la fecha de dicho cumplimiento, ni el subsistema en el cual cumplió”. Para efectos concretos, se considerará que el programa se encuentra ejecutado, cuando al menos el 75% de las actividades comprometidas, se encuentren realizadas. El cumplimiento de esta meta se determinará en base al número de personas que ingresan al proceso de Eliminación de Antecedentes a nivel regional y no por establecimientos penitenciarios ni Patronatos Locales.

tiene incidencia directa en las bonificaciones que reciben todos los funcionarios de Gendarmería, lo que ha producido que los CAIS dispongan de apoyo de parte de las Direcciones Regionales para lograr cumplir la meta. Esto ha supuesto para los CAIS realizar estrategias de difusión en las unidades penales del sistema cerrado y de medio libre respecto del D.L. N° 409, tanto en los profesionales como en los y las internos(as), generando coordinaciones inéditas entre las diferentes unidades a nivel regional.

Producto de lo indicado, se han implementado estrategias tales como, charlas informativas a internos en los centros cerrados, envío de listados de personas que egresarán los próximos 30 días de los centros cerrados, entrega de los certificados de cumplimiento en los CAIS a las personas que terminan su condena en medio libre y, en general, una estrategia para facilitar el acceso de las personas al proceso de eliminación de antecedentes, lo que incluye el incentivo a los Centros de Reinserción Social (CRS), Centros de Cumplimiento Penitenciario (CCP) y Complejos Penitenciarios (CP) por motivar a su población y disponer de flexibilidad horaria; y la generación de convenios con municipios para que las personas puedan cumplir con su firma mensual en sus instalaciones.

Todas estas acciones no sólo permitieron el cumplimiento de la meta 2013, sino que se establecieron vínculos y coordinaciones antes inexistentes entre las unidades penales y los CAIS.

“Yo te voy a contar una experiencia. Ahora se le estaba cayendo la meta sobre el decreto 409, y el Patronato apareció, pusieron unos dípticos acá para captar, digamos, a esta gente. Ese es el contacto de coordinación, te lo digo, en lo práctico. No hay otro contacto y, no sé si... tendría que haber, porque como es un cumplimiento postpenitenciario”. (Profesional CRS)

“Acá no poh. El Patronato, si no fuera por la meta, estaría totalmente invisibilizado”. (Profesional Dirección Regional)

No obstante, como se observa ello no ha redundado en un mayor conocimiento de la oferta postpenitenciaria, limitándose estas coordinaciones a aumentar el número de usuarios adscritos al D.L. N° 409.

Un segundo elemento se vincula con la gestión del Programa de Reinserción Laboral, programa diseñado, financiado y supervisado por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior, que se ejecuta en los CAIS desde el año 2008, como fue indicado en la sección de Antecedentes de este Informe. Este programa surge como componente postpenitenciario de la intervención que realiza la citada Subsecretaría en algunos centros cerrados del país y que se denomina “Programa de Reinserción Social de Personas Condenadas por Infracción a la Ley Penal”. En su diseño, el Programa contempla

que los profesionales reciban de parte de los centros cerrados (aquellos donde está presente el Programa de Reinserción Social) los listados de todas las personas que egresarán en los próximos 30 días, con la finalidad de acudir a las unidades penales, informar sobre las características del programa, además de motivarlos y solicitarles su consentimiento informado para la aplicación de la escala de riesgo de reincidencia (OASYS). La aplicación de esta escala permite a los profesionales establecer el perfil de riesgo delictivo, buscando motivar a aquellos que posean alto riesgo de reincidencia a participar del programa (población focalizada en el programa), así como también incentivar a un número acotado de personas con riesgo de reincidencia bajo.

“Entonces lo veo como que a medida que el sistema en sí se ha ido robusteciendo, sus programas se han ido robusteciendo con él. Yo no sé cuánto tiempo lleva el PRL, pero el PRL es como la joyita que tiene el sistema en este minuto, que da la posibilidad a la gente junto con omitir, junto con iniciar su proceso de eliminación de antecedentes, juntos con firmar la libertad condicional, permite tener la posibilidad de ser colocado laboralmente. Eso hace 5 o 6 años no existía. Entonces todo va de la mano, todo se ha ido concadenando un poquito en producir una efectiva reinserción social, que no va a ser solo el cumplimiento efectivo de la pena”.
(Profesional Dirección Regional)

Esta gestión, que no ha estado exenta de dificultades, ha permitido un trabajo coordinado entre los centros cerrados y los profesionales del CAIS vinculados al Programa de Reinserción Laboral. No obstante, ha sido una coordinación que redundaba de forma casi exclusiva en el Programa, ya que no es una práctica que se extienda al resto de los profesionales del CAIS. Pese al limitado espectro de acciones que ha supuesto esta coordinación, se ha ido generando paulatinamente un procedimiento que posiblemente se extienda al CAIS de manera integral y, en general, al flujo de comunicación entre los centros cerrados y los CAIS.

Estos dos elementos son situaciones puntuales que no refieren a una estrategia postpenitenciaria de coordinación interinstitucional y que, pese a haber tenido resultados (el cumplimiento de la meta 2013 y la gestión del Programa de Reinserción Laboral), no responden a una iniciativa planificada a nivel institucional que permita establecer un flujo permanente de comunicación y un trabajo coordinado entre los departamentos.

“No hay una política a nivel local que establezca la necesidad de comunicación entre los sistemas.” (Jefatura CAIS)

“Creo que sería, [...] fijate que está partiendo a nivel de intramuros, esto también va a ser aplicado en intramuros, dentro de las cárceles donde

también va haber un trabajo similar. [Así], nosotros acá podríamos aplicar y ellos dan continuación. Sería sumamente eficaz por que se aprovecharía todos los recursos, manejaríamos todos las mismas... las mismas conceptualizaciones, estaríamos todos marchando en un sentido común como Gendarmería, con una política penitenciaria”. (Profesional CRS)

“Pero por lo menos ahora yo siento que se ha ido optando por tener algo más técnico, algo que sea más transversal a todo el sistema penitenciario. Que por ejemplo, la carpeta que yo le genero a Juan Pérez hoy día, tenga los mismos instrumentos o le aporte información significativa al CRS. O cuando el tipo, no sé po’, salga con beneficios, salida controlada etc. y luego esa carpeta pueda pasar al post-penitenciario pa’ poder continuar las actividades del plan, etc. Siento que ahora se está pensando en tener una mirada más integral entre los tres sistemas”. (Profesional Centro Penitenciario)

En efecto, bajo esta lógica no es posible establecer y definir una estrategia postpenitenciaria, así como tampoco una estrategia institucional de reinserción social donde lo postpenitenciario adquiera sentido y cumpla con un objetivo claro. De este modo, lo que se observa son departamentos que trabajan de manera parcelada y acotada con sus propios objetivos y estrategias, lo cual se explica no sólo por una cultura organizacional que ha consolidado departamentos que tienen escasa relación entre sí, sino que también se fundamenta en la inexistencia de una política de reinserción social que integre a los departamentos en una gestión global de Gendarmería.

Pese a lo anterior, la consolidación de un modelo de intervención tanto en los centros cerrados como en unidades penales del medio libre, basado en el enfoque de Riesgo-Necesidad-Responsividad, sienta las bases para desarrollar una oferta a nivel institucional que contribuya de forma efectiva a la reinserción social. Una oferta con un modelo de intervención claro y transversal a las distintas unidades penales, conseguiría ir alineando una estrategia carcelaria que tenga objetivos y metas claras, ya que el enfoque interventivo entrega un fundamento teórico-conceptual a los planes y programas de la institución, así como define el marco de acción y posibles resultados de su aplicación.

Una vez incorporado el modelo RNR de manera ampliada en las cárceles y en los CRS, junto al fortalecimiento de los beneficios intrapenitenciarios y la Libertad Condicional, permitiría ir trazando una trayectoria hacia la progresividad y la reinserción social, lo que necesita de un complemento postpenitenciario de alta calidad que permita entregar apoyo a las personas una vez ellas retornan a la vida en libertad.

En resumen, en lo que respecta a la gestión del sistema postpenitenciario se observan una serie de dificultades y obstáculos producto de la ausencia de una estrategia de reinserción social institucional que permita comprender la intervención y oferta de Gendarmería de forma integral. Las iniciativas o acciones de cada Departamento (Medio Cerrado, Libre y Postpenitenciario) no se integran a través de una estrategia general de reinserción y, por ello, además de la cultura organizacional de la institución, el trabajo coordinado de estos sistemas sólo se puede verificar en acciones puntuales que se observan a nivel regional, como producto de la gestión de los propios CAIS o de las unidades penales (tampoco se denota una estrategia desde las Direcciones Regionales de Gendarmería). De este modo, el ámbito postpenitenciario en la institución se observa como un ente separado de la acción realizada en las unidades de carácter cerrado y aquellas de medio libre.

4.2.2. Implementación de la Estrategia Postpenitenciaria

La estrategia postpenitenciaria debe tener como sustento y base una política en este ámbito que permita establecer y definir objetivos y metas para el corto, mediano y largo plazo. Ante la ausencia de esta política, la estrategia no cuenta con una visión clara sobre las acciones que se deben implementar y los pasos que se deben seguir para la consecución de las metas que se han establecido a nivel de política pública.

No obstante, existen lineamientos institucionales generales que podrían permitir la configuración de una política postpenitenciaria, como por ejemplo, la misión y visión institucional, las leyes y reglamentos que norman la actividad penitenciaria, entre otros elementos. La inexistencia de una estrategia postpenitenciaria clara se explica a partir de los aspectos revisados en el apartado anterior y responde principalmente a componentes organizacionales, históricos y de la gestión de la institución, más que a la falta de fundamentos normativos que la sustenten.

En esta lógica, el Plan Estratégico Institucional identifica acciones concretas en torno a la habilitación de las unidades postpenitenciarias y al diseño de un modelo de intervención, sin explicitar con suficiente claridad el plan operativo que debería dar forma a estas acciones en el ámbito postpenitenciario. Producto de ello, el Plan de Trabajo del Departamento Postpenitenciario plasma estas acciones en actividades, no obstante, no explicita los objetivos y lineamientos específicos para la implementación del sistema postpenitenciario.

A partir de lo anterior se derivan una serie de dificultades o nudos críticos en la gestión de este sistema, destacándose tres: la definición de la población objetivo, del modelo de intervención y de los mecanismos para verificar/evaluar el cumplimiento de los procesos, resultados e impacto de la gestión postpenitenciaria. Estos elementos, fundamentales para la implementación de una política postpenitenciaria, poseen estrecha relación entre

sí y dependen de definiciones concretas que deberían estar contempladas en la estrategia institucional del sistema postpenitenciario.

4.2.3. Modelo de Intervención

4.2.3.1. Enfoque metodológico utilizado

Una de las fuentes de información utilizadas para el presente diagnóstico consiste en la “Ficha de Información general sobre el funcionamiento del CAIS”. Se trata de una ficha que cada CAIS completó y remitió al equipo investigador, siendo uno de los aspectos consultados en el enfoque metodológico utilizado en la intervención con los usuarios. Las respuestas contenidas en esta ficha develan con claridad un aspecto que resulta evidente a raíz de las entrevistas y documentación analizada, cual es que no se ha tomado una decisión metodológica ni de política pública que permita disponer de un referente teórico respecto del sistema postpenitenciario.

Mientras que en los centros de cumplimiento se ha ido adoptado progresivamente el modelo de Riesgo – Necesidad - Responsividad, y el sistema de medio libre ha adoptado una combinación entre el modelo RNR y el Good Lives Model, el sistema postpenitenciario hasta a la fecha no ha tomado una decisión al respecto.

Esta situación genera que los equipos interventores elaboren esquemas comprensivos y conceptuales propios, lo que se evidencia en las respuestas a la ficha señalada. De este modo, es posible encontrar equipos que declaran trabajar en base al modelo RNR, otros con el modelo Transteórico del Cambio, otros con el Good Lives Model, mientras que otros CAIS señalan no tener un modelo de intervención, o bien, indican como referentes modelos teóricos tan disímiles como el modelo sistémico-ecológico, transpersonal y conductual.

La ausencia de un modelo o enfoque metodológico se explica no sólo por la falta de una decisión respecto de la intervención que se desea entregar a los usuarios, sino también por la inexistencia de una política postpenitenciaria y de una estrategia postpenitenciaria, instancias definitorias respecto de los objetivos del sistema, la población objetivo y sus necesidades, los resultados esperados y el impacto proyectado.

De igual modo, no se optó por utilizar, mejorar o adaptar el modelo de trabajo del programa Hoy es mi Tiempo y ni de la Intervención Psicosocial Intensiva, que hubiera permitido disponer de un referente técnico para el Programa de Apoyo Postpenitenciario; así tampoco se ha decidido utilizar el modelo teórico que utiliza el Programa de Reinserción Laboral que se ejecuta en los propios CAIS o del Programa de Intervención Familiar que se implementa en el CAIS Santiago.

Al no utilizar alguno de los modelos disponibles o diseñar uno propio, la intervención y oferta que se entrega a los usuarios no dispone de objetivos claros de trabajo, ni de referentes para desarrollar actividades con contenido técnico al interior de los CAIS, por lo que las estrategias del CAIS responden a la decisión de cada uno e, inclusive, a la experticia y subjetividad de cada profesional.

Sólo se ha especificado desde el nivel central que el Programa de Apoyo Postpenitenciario posee tres componentes, apoyo psicosocial, capacitación laboral y colocación laboral, con un número máximo de cupos por año para sus prestaciones (definidos en base a los recursos disponibles). Esta situación se contrapone al Programa de Reinserción Laboral que posee fundamentación teórica, enfoque metodológico específico, procedimientos estandarizados para su aplicación, objetivos y metas claras, además de procesos de supervisión, monitoreo y evaluación. Este último programa contempla un diseño, capacitación y entrenamiento para su personal, supervisión técnica y evaluaciones permanentes por parte del Ministerio del Interior. Dadas sus características de gestión externa, no fue sometido a evaluación en el presente estudio, por lo que se entrega información sólo en oportunidad del análisis que los profesionales participantes realizan sobre éste.

En forma similar al Programa de Reinserción Laboral, y exclusivamente en el CAIS de Santiago, se ejecuta el Programa de Intervención Familiar, que posee un diseño, supervisión y acompañamiento técnico por parte de SENAME. Tanto éste como el programa del Ministerio del Interior se ejecutan en los CAIS del Departamento Postpenitenciario, pero a través de un convenio institucional que permite su implementación a partir de recursos de las instituciones supervisoras.

En cuanto a la intervención del CAIS, ésta se construye a partir de los extintos programas Hoy es mi Tiempo e Intervención Psicosocial Individualizada, que si bien presentaban algunas dificultades y deficiencias en su implementación, poseían un diseño con mayor detalle de lo que posee el Programa de Apoyo Postpenitenciario (PAP en adelante). Estos dos programas fueron evaluados por la DIPRES en el año 2012 y, según relatan los entrevistados, su informe contenía resultados que no estaba acordes con los estándares mínimos para mantener su ejecución. Producto de ello, el PAP se configura como una fusión de estos dos programas. No obstante, el PAP no indica de forma clara qué elementos se han mantenido o qué aprendizajes fue posible obtener de la experiencia anterior. Por lo tanto, el PAP se establece como una respuesta institucional a la deficiente evaluación realizada por la DIPRES, sin considerar la historia y aprendizajes del programa Hoy es mi Tiempo ni del programa de Intervención Psicosocial Individualizada. Aquellos profesionales que participaron de estos programas indican que este hecho resulta contradictorio e incoherente con una gestión eficiente, ya que se podrían haber utilizado

una serie de elementos contemplados en ambos, para la ejecución del nuevo programa. Por otro lado, esta situación entrega una señal y un mensaje de alto impacto en los profesionales que formaban parte de su implementación, en cuanto se transmite que lo realizado por ellos tiene escaso valor o funcionalidad en la nueva oferta de los CAIS.

“Siento que, no quiero herir susceptibilidades... Yo entiendo que no hubo una metodología. Que se empezó andar igual como nosotros [en el Programa HEMT] en los antiguos programas y cada uno empezó a poner lo mejor posible y trataron de aunar criterios para partir y me parece súper bien. Pero me parece que la base para intervenir psicosocialmente es el vínculo, y una vez que lo estableces te permite lograr todo el proyecto y el plan que tienes con el usuario. Si no estableces un vínculo de confianza y permanente entre profesional-usuario es difícil tener logro satisfactorio. Y siento que el PAP hoy, este año, ha trabajado acá y que es distinto en otros PLR [...]”. (Profesional CAIS)

El PAP, al no tener un diseño y metodología explicitado de forma clara, produce intervenciones que resultan incomparables entre sí, observándose estrategias de implementación muy diversas y variadas en cada CAIS. De este modo resulta complejo establecer un modelo de intervención que sea susceptible de ser evaluado de forma homogénea. Cada CAIS, e inclusive cada profesional ejecutor, posee un enfoque teórico y metodológico propio, estrategias específicas y puntuales, según la percepción personal de cómo lograr las metas asociadas a éste y, en general, se observa una gestión que depende en gran medida de lo que cada profesional puede aplicar desde su propia experticia y herramientas metodológicas.

“Nosotros como equipo trabajamos, si bien es cierto, de acuerdo a las directrices que nos entregan acá la jefatura de la unidad y la jefatura técnica, nos orientamos evidentemente con las orientaciones técnicas que nos llegan anualmente. Si, bueno, nosotros hemos estado mucho de acuerdo que carecíamos, que de hecho este era una de las cosas primordiales para nosotros: es que todos los años estamos improvisando de qué forma, ¿no es cierto?, abordar la intervención con el usuario”. (Profesional CAIS)

“El PAP es, por decirlo así, muy desordenado no tiene una línea clara, entonces se van dar cuenta de que cada CAIS tiene su manera de cómo hacer las cosas”. (Profesional CAIS)

Al no tener el Departamento una estrategia postpenitenciaria clara, un diagnóstico y una caracterización de su población objetivo, así como tampoco un diseño metodológico para su implementación, el PAP responde en su ejecución a la combinación de una serie de

factores o condiciones de implementación de cada CAIS y de cada profesional. En opinión de los consultados sugiere desorganización y un nudo crítico del sistema postpenitenciario, ya que la asesoría y supervisión técnica desde el nivel central y regional, no ha sido abordado de forma eficiente, concentrándose las indicaciones en el incremento del número de usuarios adscritos al D.L. Nº 409 y, en específico, al monitoreo del cumplimiento de la meta indicada para el año 2013.

Las diversas fuentes de información utilizadas, entrevistas a profesionales a nivel local, regional y nacional, fichas de información completadas por los CAIS y la documentación entregada por el Departamento, apuntan a que la inexistencia de un modelo de intervención, así como de supervisión y asesoría técnica, supone para el sistema postpenitenciario un nudo crítico fundamental. Esta situación se explica por una serie de factores, tales como la reciente creación y estructuración del Departamento, la deficiente evaluación realizada a los programas previos, la escasa dotación técnica del Departamento y la sobrecarga laboral de las Direcciones Regionales. Sin embargo, la ausencia de un diseño interventivo podría aminorar su efecto si las entidades supervisoras de los CAIS tuvieran a disposición las herramientas técnicas y metodológicas para poder asesorar y guiar a los profesionales que laboran en estos espacios.

Frente al particular, se observa un desequilibrio entre las tareas administrativas y las técnicas en la institución, lo que genera en la estructura de soporte institucional que todo lo referente al accionar del CAIS termine relacionándose al cumplimiento de procesos administrativos y a la supervisión en el logro de las metas. Un efecto claro de esta situación se puede observar en la gestión de cada CAIS, que dedica una gran cantidad de tiempo a aspectos administrativos, inclusive por parte de los profesionales encargados de la implementación de programas de intervención, a tal punto que frente a la ausencia de dotación que permita cumplir con las tareas de gestión, terminan siendo estos profesionales utilizados para fines administrativos, en vez de técnicos.

“Este año no ha pasado porque este año lo [que] importa es el presupuesto y la planilla nueva. Porque ahora trabajamos con la planilla muy similar a la del Programa de Reinserción Laboral. Porque hasta el año pasado funcionábamos con informes mensuales. En el informe puedes extenderte, pero acá no. Pones números, colocado, capacitado. Eso nos ha sumergido este año, en particular, en que de técnico: nada, reuniones para tratar temas: nada. Se cae alguien por la razón que sea, tú tienes que meter a otro. Es todo como para ayer”.

(Profesional CAIS)

La preeminencia de lo administrativo por sobre lo técnico, se observa también a nivel regional y a nivel nacional, generando una cultura organizacional que tiende a una

constante referencia al respeto de los procedimientos, al llenado de documentación y al envío de información administrativa, lo que genera un flujo de comunicación que se limita a gestiones de tipo burocrático.

En el Departamento Postpenitenciario y las Direcciones Regionales participantes el discurso fue claro al indicar que no existe el tiempo ni los recursos para poder discutir, analizar y reflexionar sobre aspectos técnicos de la intervención, ya que el escaso personal que existe en ambos niveles deriva en que lo administrativo termina no sólo siendo prioridad, sino el único tema posible de abordar en la gestión postpenitenciaria.

De igual modo, los profesionales del área técnica de la Dirección Regional podrían generar estrategias de acción coordinada entre los subsistemas, como también asesoría de tipo metodológico. No obstante, estos profesionales dedican prácticamente todo su tiempo a tareas administrativas. Ello implica que lo técnico, lo metodológico, queda en responsabilidad casi exclusiva de los profesionales de cada CAIS, ante la inexistencia de supervisión técnica desde el nivel nacional y desde el nivel regional.

El Departamento Postpenitenciario, alertado por esta situación, generó una solicitud de recursos adicionales para el año 2014 que permitiera dotar de recursos financieros, humanos y materiales al propio Departamento y los CAIS, específicamente para poder asumir de manera pertinente las tareas contables, jurídicas y administrativas, de forma que se pudiera generar una dotación mínima para realizar estas tareas. Sin embargo, esta solicitud no fue aprobada, con lo que las condiciones para la gestión del sistema postpenitenciario actual se ven gravemente dificultadas y se proyecta una falencia de importancia a la hora de plantear un rediseño.

Las Direcciones Regionales poseen personal insuficiente para cumplir con todas sus tareas, y pese a que se ha designado un referente institucional en cada región para coordinar el sistema post-penitenciario, estos profesionales cumplen su labor junto con las que regularmente les compete a nivel regional. Esto supone que las tareas administrativas o técnicas tienen escasas posibilidades de ser ejecutadas de forma eficiente por el nivel regional, lo que en opinión de los miembros del sistema postpenitenciario genera que el rol a este nivel no es un facilitador para su labor, sino que burocratiza y produce una mayor lentitud a los mecanismos para tomar decisiones. De tal forma que, las decisiones respecto a los recursos materiales, de los recursos humanos, los flujos de comunicación y coordinación, así como otras materias que dependen del nivel regional terminen convirtiéndose en un elemento que provee de inercia y complejidad a la gestión del sistema postpenitenciario en vez de facilitarla.

4.2.3.2. Selección y diagnóstico de la población

Dado que el Departamento no ha definido una población objetivo ni un modelo de intervención, como parte de una estrategia que refleje una política postpenitenciaria integral, se han mantenido como usuarios las personas adscritas al D.L. N° 409 y la población bajo Libertad Condicional e indulto conmutativo, según estaba regulado en las distintas normas que se abocan a lo postpenitenciario, sin un lineamiento estratégico claro.

Con respecto a esta población, no se han generado perfiles, diagnósticos ni análisis que permitan establecer de manera clara sus características y necesidades, tanto a nivel nacional, regional, como de los CAIS. Las estadísticas entregadas por Gendarmería de Chile indican que 31.463 personas se encuentran vigentes al 31 de diciembre del año 2013, de las cuales 27.729 personas están adscritas al D.L. N° 409, 1.479 cumplen Libertad Condicional, 308 personas han recibido Indulto Conmutativo y 1.947 usuarios se encuentran en proceso de aclaración de su prontuario, registrando preliminarmente su firma en la Oficina de Diagnóstico Prontuario.

Esta población es atendida tanto en los 15 CAIS existentes a nivel nacional así como en las distintas unidades penales (CCP y CRS) del país. El CAIS concentra cerca del 50% de las atenciones postpenitenciarias proporcionadas, mientras que el porcentaje restante es atendido en el medio cerrado o en el medio libre. Cabe destacar que sólo el porcentaje que es atendido en los CAIS puede acceder a la oferta interventiva, quedando el resto de la población vinculada al sistema sólo a través del control de firmas.

De las aproximadamente de 30 mil personas atendidas por los CAIS, un porcentaje muy bajo accede a la oferta interventiva, ya sea a través del Programa de Apoyo Postpenitenciario¹¹ o del Programa de Reinserción Laboral, dado que ambos programas ofrecen cupos para no más del 20% de la población (cálculos propios en base a la Ficha de Información).

La definición de una población objetivo y la focalización de la intervención debería ser realizada de manera rigurosa, a través de procedimientos estandarizados y objetivos. Para ello, el Programa de Reinserción Laboral utiliza la escala de riesgo de reincidencia OASYS y define como prioritaria la población que egresa del Programa de Reinserción Social y a aquellos egresados del sistema cerrado que presentan un alto riesgo de reincidencia (en correspondencia con el modelo RNR).

Por su parte, el Programa de Apoyo Postpenitenciario no posee criterios claros para determinar algún tipo de focalización ni tampoco un procedimiento objetivo de diagnóstico, por ende, los criterios para determinar el acceso a los cupos del programa

¹¹ Se pudo acceder a información sobre la población atendida por el PAP, que alcanzó a 715 usuarios. No obstante, no fue posible obtener el dato exacto de número de usuarios atendidos por el PRL.

quedan supeditados a las definiciones de cada CAIS. En la práctica, se observa una focalización en la población adscrita al D.L. Nº 409 o en población diversa, de acuerdo a la evaluación de necesidades que realiza cada profesional. En otras palabras, se selecciona según la demanda de apoyo de los propios usuarios y en virtud del juicio de cada profesional.

“Perdón [pero] ¿qué es postpenitenciario? Yo todavía no lo tengo claro. [La] primera falla del sistema es que no hemos definido la población claramente.”
(Jefe CAIS).

Esto significa que el programa opera a contra demanda, sin tener criterios claros de diagnóstico, clasificación y selección, lo que no sólo dificulta entregar transparencia y objetividad al proceso, sino que supone que la información sobre el perfil de los usuarios atendidos por el sistema no sea un dato disponible para poder analizar sus características. En efecto, no se tiene información en un nivel básico respecto de la población atendida por el sistema postpenitenciario que posibilite una definición de la población que ha tenido algún tipo de vínculo con las unidades.

En virtud de lo anterior, lo que se observa es que la definición de la población objetivo del sistema postpenitenciario es una temática a ser resuelta en oportunidad del rediseño del Departamento, dado que actualmente existen posiciones divergentes entre lo que hacen los CAIS en la práctica.

Las dificultades relacionadas con una definición clara de la población objetivo se vinculan de forma directa con el modelo de intervención, puesto que la caracterización de esta población permitirá establecer el conjunto de necesidades y características de los usuarios, lo que a su vez posibilitaría conformar la oferta más pertinente para este grupo. Al no definir su población objetivo, el Departamento pierde la posibilidad de configurar los flujos de población, proyectar las necesidades de atención, los recursos necesarios para responder a esta demanda, y los criterios para determinar los procedimientos de selección y evaluación de su población. Así por ejemplo, de la información proporcionada por el Departamento Postpenitenciario, así como de los datos recopilados a partir de la Ficha de Información (construida por el equipo investigador y completada por los equipos de los CAIS, a la que se puede acceder en el Anexo 3), se puede observar que en un flujo normal de ingresos, aproximadamente el 88% ingresa al control de firmas del D.L. Nº 409 y solo un 4,7% a la atención por Libertad Condicional. Sin embargo, es preciso tomar en consideración que los egresos por Libertad Condicional son aproximadamente 1.300 personas anualmente (según la información extraída de las bases de datos oficiales de

Gendarmería para el año 2013¹²), quienes no necesariamente podrían acceder a los programas de intervención dada la focalización en la población adscrita al D.L. N° 409.

Por otro lado, si se toma en cuenta que los cupos para los Programas de Apoyo Postpenitenciario y de Reinserción Laboral permiten entregar una oferta a un número limitado de usuarios que ingresan a los CAIS anualmente, resulta necesario focalizar adecuadamente a la población, lo que no está definido de forma estandarizada, sino que queda supeditada a los criterios de los profesionales de cada CAIS. Esto significa que no sólo la focalización dispone de escaso fundamento objetivo, sino que ante la ausencia de una caracterización completa de los usuarios, ésta tiende a generarse en base a un nivel de información insuficiente.

De este modo, al no contar con una definición y caracterización clara de la población objetivo de los CAIS, el proceso de focalización y levantamiento de necesidades de los usuarios no dispone de un fundamento a la base, lo que derivará en una serie de dificultades para el diseño de la oferta interventiva.

4.2.3.3. Componentes de la oferta actual

En el análisis de los componentes de la oferta actual es necesario diferenciar el Programa de Apoyo Postpenitenciario, diseñado y ejecutado por los profesionales de los CAIS, del Programa de Reinserción Laboral, diseñado y supervisado por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior pero ejecutado en dependencias de los CAIS. Esta diferencia es necesario relevarla no sólo en términos de sus procesos y resultados, sino dado que el presente estudio solo detalla aspectos generales del Programa de Reinserción Laboral, pues éste no es su objeto de evaluación.

El Programa de Apoyo Postpenitenciario (PAP) proporciona apoyo psicosocial en el proceso de revinculación con su medio para personas egresadas del sistema penitenciario. A los usuarios se les aplica una ficha diagnóstica que tiende a ser distinta en cada CAIS. Con esta información se hace una verificación domiciliaria, procedimiento que se realiza para poder confirmar la información entregada por el usuario y observar sus necesidades. Este proceso de ingreso sirve tanto para adherirse a la oferta de apoyo psicosocial como a la oferta de capacitación y colocación laboral, que se entrega a los beneficiarios.

La oferta de capacitación y colocación laboral depende en cada CAIS de los posibles vínculos o redes que se tenga a nivel local y regional, de forma tal que en algunos CAIS se entregan capacitaciones gracias a convenios con Universidades y Centros de Formación

¹² Información extraída de Internet y consultada el 12 de enero del 2014:
http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/archivos_adjuntos_mesdic.xlsx

Técnica, mientras en otros se restringe a la contratación de tutores mediante procesos de adjudicación pública.

La colocación laboral también depende de la gestión de redes que cada CAIS realice, ya sea a través de vínculos con las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral, o bien, con empresas privadas que requieren perfiles de trabajadores coincidentes con el perfil de los usuarios del CAIS.

Estos tres sub-componentes no tienen una relación que responda a un proceso interventivo, que contenga fases o una planificación en términos de cómo se organizan las prestaciones en torno a un Plan de Intervención Individual, por ejemplo. Por ello, es muy factible que los procesos de capacitación laboral no generen vínculos directos con posibles empleadores, ni tampoco se complete un proceso de intervención de acuerdo a objetivos y metas a lograr por los usuarios.

Por otro lado, ante la inexistencia de perfiles de cargo o de procesos de selección del personal basado en competencias, además de la escasez de recursos para la contratación del personal, es posible observar que en los CAIS laboran profesionales de diferentes perfiles, quienes realizan tareas de diversa índole para dar cumplimiento a la oferta programática. De este modo, las prestaciones pueden entregarlas profesionales cuyas competencias no son específicas para la realización de capacitaciones, talleres, cursos o intervenciones sociales o psicológicas.

De modo similar, ante la ausencia de un modelo y enfoque metodológico en el programa, cada profesional puede dar un enfoque en base a sus competencias, habilidades y percepciones, que puede ser completamente distinto a lo que realice un profesional en otro CAIS en su mismo cargo. De manera que es posible encontrar, por ejemplo, psicólogos que han asumido una estrategia de intervención basada en lo socio-comunitario, mientras que otros realizan consejerías con los usuarios para abordar necesidades o problemas individuales.

Además del citado Programa de Apoyo Postpenitenciario, en los CAIS se ejecuta el Programa de Reinserción Laboral que posee un diseño y supervisión de parte del Ministerio del Interior. Este programa, si bien es una oferta complementaria para los usuarios del CAIS (y en algunos casos la central, dependiendo si se observa desde un punto de vista de cobertura), responde a los lineamientos del Ministerio en términos de su enfoque, procedimientos de ejecución, selección de usuarios, gestión de redes y otros aspectos interventivos. La incidencia del CAIS, e inclusive de Gendarmería, en su ejecución es limitada, ocupando las instalaciones del sistema postpenitenciario, pero con escasa incorporación programática dentro de él. En este sentido, la planificación, gestión y monitoreo de los procesos depende de forma exclusiva del Ministerio, al punto que los

CAIS y el Departamento Postpenitenciario no conocen en detalle la organización del programa, las condiciones de su implementación, las evaluaciones hechas sobre él ni sus resultados.

“Yo haría todos los programas dependientes de la administración penitenciaria [como el del Ministerio del Interior]. Yo creo que eso robustecería aún más en este caso el Departamento Postpenitenciario. Que de ellos dependan técnica y administrativamente todos sus programas, sin prejuicio del intercambio científico que pudiera haber con otro Ministerio, en este caso. Hace bien que todos dependamos de la misma casa, digamos, todos tengamos una estructura más clara y que los operadores profesionales también tengan una relación contractual más igualitaria, más igualitaria como la tenemos nosotros [en Gendarmería]. En ese sentido, sería bastante más motivador”. (Profesional Dirección Regional).

De manera operativa, se asume incluso que los equipos profesionales de este programa tienen dependencia directa al Ministerio del Interior, con lo que se posicionan de manera distintivamente en los CAIS. A nivel organizacional, se señala al equipo de profesionales de este programa como “el equipo del PRL” o “el equipo de Interior”, lo que supone realizar una separación discursiva y simbólica respecto del resto de los profesionales del CAIS.

Esta diferenciación no siempre se refiere a algo positivo, dada las complejas condiciones laborales en las que ellos se desempeñan (contrato a honorarios, cerca de 3 meses al año de atraso en la recepción de su sueldo y una exigente demanda y dedicación al programa), lo que resiente al personal del programa y ha derivado en una alta rotación de profesionales.

“[...] pero el nivel de rotación tiene un impacto en el programa y para [el Ministerio del] Interior. Yo lo he conversado muchas veces. Por más que tú le digas [a un profesional]: usted quedo seleccionado y va a estar contratado pero va a estar cinco meses sin sueldo eh... Para [el Ministerio de] Interior eso es irrelevante, porque a ti te dijeron que ibas a estar cinco meses sin sueldo, pero si estoy necesitada voy a decir que estoy dispuesta a estar cinco meses sin sueldo”. (Directivo Departamento Postpenitenciario)

Esta forma de operación, vía traspaso de recursos y supervisión técnica de parte de una entidad externa a la unidad ejecutora, tiene una serie de antecedentes en la política pública nacional, tomando como referente para su implementación la experiencia de SENDA en el tratamiento de adicciones al interior de las unidades penales. Si bien esta modalidad de operación posee una serie de ventajas, también posee desventajas, para lo

cual es necesario realizar una evaluación específica del programa, que no se contempla dentro de los objetivos del presente estudio.

Dada la escasa retroalimentación que tiene el Departamento Postpenitenciario sobre la gestión del Programa de Reinserción Laboral, aparte de no existir instancias para compartir experiencias y aprendizajes entre los equipos de los CAIS, no se han implementado estrategias que permitan la replicabilidad de este programa en la oferta postpenitenciaria. Sólo se han observado algunos CAIS, en particular el CAIS de Arica, donde se están utilizando los instrumentos de este programa, los lineamientos básicos, su enfoque y componentes de intervención, situación específica y puntual identificada en este CAIS y que no se ha observado en otros CAIS o a nivel del Departamento.

Inclusive, en lo que respecta a aspectos interventivos similares entre el Programa de Apoyo Postpenitenciario y el Programa de Reinserción Laboral, como es la colocación laboral, no se han propiciado instancias para aprovechar de manera conjunta e integral los posibles vínculos para la intermediación laboral o las coordinaciones con empresas. Por ende, cada uno de estos programas opera de manera aislada y parcelada, aunque trabajen en una misma estructura institucional o tenga tareas que en algún punto pueden ser similares. Esto implica que las posibilidades de generar una sinergia institucional que redunde en intervenciones integrales, eficaces y efectivas con los usuarios sean nulas o escasas, al menos mientras no se tenga una coordinación y comunicación fluida entre los organismos intervinientes.

4.2.3.4. Mecanismos de egreso y seguimiento

Al no disponer el sistema postpenitenciario de una intervención estructurada en base a fases y/o etapas, resulta complejo determinar cuándo un usuario es egresado de él, más allá del término de las obligaciones de control, asociadas a la Libertad Condicional, el indulto conmutativo y el D.L. N° 409.

En lo que respecta al PAP, se dispone de una intervención psicosocial que posee un marco temporal asociado al término del año calendario, no obstante, no es posible observar mecanismos de egreso que refieran al cumplimiento de los objetivos, consolidados en planes de intervención individual. De este modo, existe escasa información sobre los avances, logros y resultados de los usuarios participantes del programa, así como tampoco existe una estrategia de seguimiento que permita verificar los efectos de la intervención brindada.

En el caso de la pérdida del beneficio de la Libertad Condicional o del proceso de eliminación de antecedentes prontuarios a través del D.L. N° 409, tampoco existe un

registro detallado de las razones o causas que produjeron estas situaciones, por lo que no es posible realizar análisis que tiendan a una revisión o evaluación del apoyo y acompañamiento brindado en el sistema postpenitenciario.

De igual modo, al no contar con mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos subsistemas, la información respecto de los diagnósticos realizados, de las prestaciones recibidas, o de los logros y resultados verificados en los usuarios, no se envían a los expedientes de las unidades penales cuando un usuario reincide en alguno de los subsistemas. Situación muy similar a lo que ocurre cuando un usuario asiste por primera vez al CAIS y que será descrita en los apartados subsiguientes.

4.2.4. Coordinación Institucional y Gestión de Redes

Un tema que cobra especial relevancia para el desarrollo del trabajo de los CAIS es, por un lado, la comunicación y coordinación institucional entre los tres departamentos que forman parte de Gendarmería, entiéndase medio cerrado, medio libre y postpenitenciario; y por el otro lado, la gestión de las redes de colaboración del departamento postpenitenciario con entidades públicas y privadas a fin de cubrir las diversas necesidades de los usuarios del sistema.

A continuación, se detalla el estado actual de esa coordinación institucional y el modo en que se gestionan las redes con entidades externas a Gendarmería, a fin de establecer los nudos críticos de los que depende la efectividad de la gestión.

4.2.4.1. Coordinación institucional entre CAIS, Centros Penitenciarios y CRS

En lo que se refiere a la coordinación institucional entre los CAIS, las unidades penales y los CRS, se han detectado dos nudos críticos de especial importancia para el desarrollo correcto del trabajo. El primero se refiere a la comunicación entre éstos 3 departamentos, entendiéndose por ésta, no sólo el conocimiento de la labor que cada uno realiza dentro de la institución, sino también el trabajo coordinado en base a ese conocimiento.

En este sentido se aprecia que desde el nivel central no se han generado espacios de difusión al interior de Gendarmería que permitan, a sus 3 departamentos, Medio Cerrado, Medio Libre y Postpenitenciario, conocer en detalle el trabajo de cada uno, ni la oferta de intervención que cada uno tiene para sus usuarios. Esta falta de canales de comunicación internos ha generado que los integrantes de cada departamento pierdan de vista la importancia del trabajo coordinado, a fin de lograr el objetivo de la progresividad de la intervención.

En la práctica, los 3 departamentos funcionan como instancias totalmente independientes, diseñando sus estrategias de intervención de manera apartada y sin

ningún conocimiento de las estrategias que pueden haberse dado antes o que se darán durante el período de intervención que tengan los usuarios.

“Más que conocer los programas no sabemos qué hacen en realidad”
(Profesional Centros Cerrados)

“Yo no sé, por ejemplo, si los planes de intervención del Sistema Postpenitenciario le sirven realmente a los usuarios, ni si la información que nosotros tenemos es útil para ellos o si sólo se trata es de conseguir incorporar usuarios que quieran empezar a firmar para la eliminación de los antecedentes” (Profesional Centros Cerrados).

La escasa coordinación institucional tiene su raíz en lo que fueron los antiguos Patronatos, ya que al haber sido una institución público-privada independiente, se apreciaban como algo externo a Gendarmería, a pesar de trabajar respecto del mismo público. Esa separación o desvinculación sigue notándose a pesar del cambio de Patronatos a CAIS y de que éstos ahora forman parte del Departamento Postpenitenciario, lo que ocasiona que los CP y CRS no sólo desconozcan lo que hacen los CASI, sino que no los perciban como parte de la misma institución.

No obstante, a nivel regional han surgido débiles intentos de coordinación que nacen de la necesidad de cumplir con las metas anuales establecidas, ya que el cumplimiento de estas metas, se traduce en incentivos económicos para toda la institución. La necesidad de cumplir estas metas ha generado una coordinación, sobre todo centrada en la difusión de la labor del CAIS, la eliminación de antecedentes y el Programa de Reinserción Laboral (PRL) ejecutado dentro del CAIS pero bajo la supervisión y presupuestos del Ministerio del Interior.

Esta difusión se operativiza gracias a que periódicamente los profesionales del área técnica de los CAIS se trasladan a los Centros Penitenciarios y a los CRS para organizar charlas informativas dirigidas a los internos que están próximos a cumplir sus condenas. La finalidad de estas charlas, para el caso del Programa de Apoyo Postpenitenciario (PAP) es captar usuarios que se adscriban al D.L. Nº 409 e inicien su proceso de eliminación de antecedentes, y para el caso del Programa de Reinserción Laboral (PRL), es captar usuarios que acepten ser intervenidos para una posterior colocación laboral. Ambos objetivos están enfocados hacia las metas institucionales.

La presión por el cumplimiento de estas metas, en algunos casos ha generado una estrategia entre CAIS y CRS, consistente en que los Certificados de Cumplimiento que deben ser entregados por el CRS al término de la condena, sean entregados por el CAIS, de manera que el usuario tenga forzosamente que acercarse a las oficinas del CAIS y así

tener la oportunidad de informarle e incorporarle al proceso de firma para la eliminación de antecedentes, de manera automática.

“Para poder captar más usuarios, lo que estamos haciendo últimamente con el CRS es que ellos nos envían el certificado de cumplimiento y los usuarios lo recogen de acá, de ese modo los incorporamos en ese momento al D.L. N° 409.” (Profesional CAIS PAP)

De lo anterior se deduce que ha surgido una coordinación de carácter local muy positiva, ya que las metas han generado que los profesionales de los diferentes equipos técnicos de cada departamento se conozcan y diseñen estrategias de colaboración encaminadas a alcanzar las metas y conseguir los incentivos asociados. No obstante, al no haberse establecido a nivel central canales fluidos de comunicación y colaboración, existe el peligro de que de no existir las metas y los incentivos asociados a ellas, el trabajo en conjunto no se perciba como necesario y se pierda.

El segundo punto crítico referido a la coordinación institucional se centra en el traspaso de información entre los departamentos, sobre las intervenciones de los usuarios. No existen protocolos de traspaso de información ni de expedientes de los usuarios que egresan de los Centros Penitenciarios o los CRS y pasan a ser atendidos por el CAIS, ya sea para el control del beneficio de Libertad Condicional o para la firma por la eliminación de antecedentes de acuerdo al D.L. N° 409.

Puede pensarse entonces que una de las razones por las que no se han diseñado procesos de traspaso de información es, otra vez, porque se sigue viendo a los CAIS como una entidad ajena a Gendarmería, por lo que la sensación es la de estar traspasando información a una institución distinta al quehacer penitenciario.

Otro de los impedimentos para el intercambio de información entre los distintos departamentos es la desconfianza que se tienen los unos a los otros. Cada departamento especula que las intervenciones realizadas por los otros no son útiles o que el trabajo no está bien hecho. Esta desconfianza no tiene una base sólida, sino que más bien se origina en el desconocimiento del trabajo que hace cada instancia.

“Yo no sé, por ejemplo, si los planes de intervención del Sistema Postpenitenciario le sirven realmente a los usuarios, ni si la información que nosotros tenemos es útil para ellos, o si sólo se trata de conseguir incorporar usuarios que quieran empezar a firma para la eliminación de antecedentes.” (Profesional Centros Cerrados)

“Muchas veces cuando pregunto si hay ofertas para colocación laboral o capacitaciones me dicen que no hay cupos o que faltan varios meses para

tener capacitaciones disponibles, entonces me pregunto qué sentido tiene esforzarme por derivar a los usuarios.” (Profesional Centros Cerrados)

“En el caso de los usuarios que salen con Libertad Condicional, debería enviarse al CAIS toda la información sobre la intervención hecha y la participación en talleres, para que esa intervención tenga una continuidad, pero la verdad es que eso no se hace. Los usuarios nos dicen que una vez que salen no hay un seguimiento, por eso quizá tampoco nos esforzamos mucho en hacer esa entrega de información.” (Profesional Centro Cerrado)

Incluso, el Programa de Reinserción Laboral no presenta una fluida coordinación ni intercambio de información con el Programa de Reinserción Social que funciona dentro de los Centros Penitenciarios, pese a que ambos son gestionados por el Ministerio del Interior. En este caso, tampoco existen protocolos de traspaso de expedientes o información.

“Los profesionales del PRL deberían tener acceso a las carpetas de los usuarios pero eso no siempre es tan fluido ni fácil, quizá porque el tiempo no lo permite. En todo caso, esa no es la lógica del trabajo del Postpenitenciario. No existe coordinación entre el PRS y el PRL para la continuidad de las intervenciones y las derivaciones del uno al otro no se producen.” (Directivo CAIS)

Sólo en contadas ocasiones se pudo observar un intercambio real de información, pero ésta se basa sobre todo en la iniciativa individual de los profesionales cuando detectan la necesidad de conocer el diagnóstico o las intervenciones que se hicieron con algún usuario. En cualquier caso, este intercambio suele ser puntual o referido a algún tema específico, y se realiza ya sea mediante comunicaciones telefónicas, haciendo preguntas vía mail o, en el mejor de los casos y cuando la cercanía lo permite, el profesional se aproxima al CRS o al Centro Penitenciario para revisar el expediente.

“A mí por ejemplo, nunca me han pedido una carpeta, sólo en algunos casos me han pedido información muy puntual sobre algún usuario” (Profesional CRS)

Esta falta de procesos formales para el intercambio de expedientes y la inexistencia de una plataforma informática que permita a los profesionales de los tres departamentos acceder a la información de los usuarios sobre diagnósticos, intervenciones o formación, origina que en la mayoría de los casos los profesionales del CAIS sólo cuenten con la información transmitida por los usuarios, la que puede resultar inexacta. Esto se traduce en una pérdida de recursos en tiempo y en dinero ya que se genera una duplicidad del

trabajo de los profesionales que se ven forzados a repetir procesos ya realizados, o se dispone de ofertas que realmente no cubren las necesidades de los usuarios.

“A mí me ofrecieron un curso, pero ese mismo curso ya lo había hecho mientras estaba ingresado en el Centro Penitenciario, así que lo rechacé.”
(Usuario en Libertad Condicional)

“Yo hice un curso que me ofrecieron aquí en el CAIS, pero fue el mismo que ya había hecho antes, cuando estaba ingresado. Igual lo hice pero lo que yo necesito es aprender otras cosas para mejorar lo que ya sé.” (Usuario en D.L. Nº 409)

Queda claro que los traspasos de información dependen directamente de la iniciativa de los profesionales que trabajan con los usuarios, lo que constituye un peligro porque esto se basa en criterios subjetivos y personales, sin olvidar que la rotación del personal puede originar que se pierdan buenas prácticas.

Por este motivo, aunque dentro de toda la institución (medio cerrado, medio abierto y postpenitenciario) existe un consenso de que el trabajo debería ser progresivo, se percibe que esto no es así, por desconocimiento, desconfianza y falta de información. Sólo un trabajo coordinado y progresivo real puede garantizar la reinserción social de los usuarios y esto sólo se puede lograr estableciendo desde el nivel central, las bases de un trabajo coordinado y articulado con ese único fin.

4.2.4.2. Gestión de Redes Públicas y Privadas a Nivel Regional y Local

En lo que respecta a la gestión de redes externas de colaboración, que en la actualidad se desarrolla dentro del Departamento Postpenitenciario, lo primero que es necesario precisar es que no existe el recurso humano disponible para llevar a cabo esta función. Esta falta de recurso humano se da tanto a nivel de disponibilidad como en términos de competencia, ya que no cuentan con personas con la suficiente preparación o experticia para realizar esta tarea.

Ante esta deficiencia, la poca gestión de redes que se realiza, la hacen los mismos profesionales del Departamento, basándose sobre todo en sus contactos personales y procediendo según su criterio o necesidades, dado que en ningún caso cuentan con procedimientos, guías de trabajo o manuales que les ayuden a realizar esta labor y a suplir, por lo menos en parte, la falta de experticia. Los profesionales utilizan sus contactos personales para ir cubriendo necesidades específicas de los usuarios, con lo que a pesar de que en algunos casos se logran acuerdos eficientes, se pierde la oportunidad de que éstos sean extensivos no sólo a otros CAIS sino incluso a otros departamentos. Por

otro lado, la rotación de personal que se da dentro de la institución constituye otro problema, porque en muchos casos cuando el profesional que alcanzó un acuerdo de colaboración deja la institución, ese acuerdo se pierde.

Finalmente, la falta de personal adecuadamente preparado que se encargue de esta labor, no sólo origina que las gestiones de redes no se realicen de forma estructurada y eficiente, sino que genera una sobre carga laboral, ya que los profesionales técnicos tienen que distraer parte de su tiempo y recursos, de lo que es su tarea principal, como es la intervención.

“Nosotros no tenemos un encargado de redes. Desde hace años se viene diciendo que habría pero no lo hay, así que cada uno hace su propio trabajo de redes, nos basamos en que conocemos a colegas de la Municipalidad, por ejemplo, o de otras instituciones, pero esto es muy informal.” (Profesional CAIS PAP)

“Cuando te digo acuerdo me refiero a que hemos tenido varias reuniones para ver si nos pueden ayudar ofreciéndonos puestos de trabajo para nuestros usuarios, pero no hemos firmado ningún convenio formal.” (Directivo CAIS)

Existen dos tipos de redes, por un lado las que se crean con entidades públicas, ya sea de carácter local, regional o nacional, y, por el otro, las que se crean con el sector privado, fundamentalmente con centros de formación y empresas para la colocación laboral.

En lo que se refiere a las gestiones a nivel público, se aprecia un trabajo incipiente con las municipalidades que suele restringirse a la búsqueda de cupos para la colocación laboral de los usuarios, a través de las OMIL y, en algunos casos, a facilitar los controles administrativos de firma para la eliminación de antecedentes, cuando se trata de usuarios que viven en comunas alejadas de las sedes del CAIS. Analizando estos dos tipos de convenios se observa que estas gestiones están dirigidas a replicar el trabajo del CAIS, que se encarga de la colocación laboral y el control de firmas, pero no necesariamente a vincular a los usuarios a la oferta de servicios disponibles en los municipios.

De las entrevistas realizadas se desprende que no existen coordinaciones con las instituciones encargadas a nivel central de atender los temas de salud, educación, vivienda, protección social o apoyo a la mujer. Este tipo de coordinaciones permitirían al CAIS conformar redes que funcionen a nivel nacional y que estén orientadas a cubrir las necesidades de los usuarios en estos ámbitos. Dado el tipo de usuarios que son atendidos por el CAIS y el nivel de necesidades que estos presentan, sería imposible asumir que éstas deberían ser cubiertas por el CAIS, por lo que la gestión de redes juega un papel fundamental.

Conseguir cubrir las necesidades de los usuarios, en los diferentes ámbitos, supone realmente su reinserción como ciudadanos de pleno derecho en su entorno social. El CAIS debería ser la puerta de entrada del usuario a la vida social integral, no haciéndose cargo directamente de todo lo que esto implica, sino derivándolo a todas las redes de protección social que lo ayuden a satisfacer sus necesidades. Es aquí donde la gestión de redes a nivel público cobra mayor importancia.

En cuanto a la gestión de redes en el ámbito privado, la principal traba que tiene la institución es la discriminación y los prejuicios de la sociedad respecto de las personas que han estado en el sistema penitenciario. El rechazo que esto genera no afecta sólo a los usuarios sino que también constituye un problema para los profesionales del Departamento Postpenitenciario, que encuentran las puertas cerradas a posibles acuerdos. Estas dificultades hace que los profesionales pierdan la motivación y lleguen al punto de dejar de intentar generar vínculos, por considerarlo imposible.

En la actualidad, se detectan dos ámbitos críticos en los cuales las redes de colaboración son percibidas por los usuarios como poco eficientes o escasas. El primero se refiere a la posibilidad de dar continuidad a los estudios iniciados por los usuarios dentro del sistema penitenciario, a fin de que éstos puedan ser terminados cuando pasan al medio libre; y el otro tiene que ver con la necesidad de redes sólidas que faciliten su colocación laboral en las áreas en que han sido capacitados.

“Cuando estás internado puedes dar la PSU y obtener buenos resultados, pero una vez que sales, no hay más ayuda para continuar estudiando.” (Usuario en Libertad Condicional)

“Yo siempre tuve problemas para encontrar trabajo porque no se puede pedir en cualquier lado y decir que se está cumpliendo una condena y que una asistente social va a venir a vigilarme. Eso hace que las empresas cierren las puertas.” (Usuario en Libertad Condicional)

“Se necesita que nos ayuden a encontrar trabajo en eso que estudiamos, porque no es fácil. Hacemos el curso pero luego dónde trabajamos.” (Usuario en D.L. N° 409)

Sin embargo, existen algunas experiencias de vínculos con empresas privadas que han sido exitosas. Lo que estas buenas experiencias demuestran es que una colaboración entre el Sistema Postpenitenciario y las empresas puede representar ganancias reales para ambas partes. Por un lado, las empresas se sienten respaldadas por los profesionales que están detrás de los trabajadores, saben que además éstos han sido adecuadamente capacitados para el trabajo. Por otro lado, el usuario encuentra un entorno laboral estable donde es

valorado por lo que hace y que le permite percibir los ingresos necesarios para vivir, por lo que su proceso de reinserción tiene mayor proyección de ser exitoso.

Queda demostrado, además, que es de suma importancia que los usuarios reciban capacitaciones adecuadas ya que esto les permite convertirse en mano de obra calificada atractiva para las empresas, que con este respaldo dejan de lado cualquier tipo de prejuicio.

Finalmente, hay que señalar que la gestión de redes, idealmente se debería hacer a nivel regional y estar a cargo de una persona que cuente con las competencias profesionales que esta labor requiere. La ventaja de hacer esta gestión a nivel regional sería que permitiría la existencia de acuerdos que beneficien a toda la institución, tanto al medio cerrado, al medio libre como al medio postpenitenciario.

4.2.5. Recursos Actuales

En lo que se refiere a los recursos de que dispone el Departamento Postpenitenciario y en especial los CAIS, para realizar su labor de intervención, hay tres aspectos que es necesario diferenciar. Por un lado están los recursos humanos, referidos tanto al equipo técnico como al administrativo, por el otro lado están los recursos materiales y finalmente está la infraestructura dónde se realiza el trabajo.

4.2.5.1. Recursos Humanos

De acuerdo a la información proporcionada por la Dirección Regional, en el documento llamado “Datos-Infraestructura-Personal-Presupuesto Estudio 2014”, a continuación se presenta un resumen del número de profesionales técnicos y administrativos que conforman cada CAIS en la actualidad, frente al número de usuarios atendidos mensualmente en cada uno de ellos.

Tabla N° 3 Recursos Humanos

UNIDAD	JEFATURAS	AREA TECNICA	AREA ADMINISTRATIV A	Nº personas atendidas mensualmente
IQUIQUE	1	2	2	874

ANTOFAGASTA	3	6	6	682
LA SERENA	6	2	8	1.001
VALPARAISO	2	8	8	1.234
RANCAGUA	2	5	9	1.502
TALCA	2	7	7	1.107
CONCEPCION	1	7	13	1.414
TEMUCO	1	2	3	564
PTO. MONTT	2	1	1	476
COYHAIQUE	1	1	3	203
PUNTA ARENAS	1		2	665
MELIPILLA	3	2	4	402
SANTIAGO	2	8	45	5.958
VALDIVIA	1		2	545
ARICA	3	4	6	1.441

Fuente: Departamento Postpenitenciario, diciembre 2013.

Al hablar de Jefaturas, nos referimos tanto a la jefatura de la unidad, como a los jefes técnicos y administrativos, en los casos en los que estas figuras existen. En el rubro de Área Técnica están incorporados los profesionales que pertenecen a todos los programas de intervención (PAP, PRL y Programa Familia), mientras que dentro del grupo Área Administrativa se incluyen tanto al personal administrativo propiamente tal, así como a secretarías y al personal encargado del control de firmas.

Del cuadro se desprende que sin duda los recursos humanos son el nudo crítico de mayor importancia y del que depende en gran medida el éxito de la gestión. Lamentablemente, como se puede apreciar, del análisis del cuadro presentado, en el mejor de los casos se dispone de un profesional técnico responsable de la intervención para alrededor de 200

usuarios, llegando a extremos como en Santiago en los que se dispone de un profesional por cada 745 usuarios.

Según se observa de las entrevistas realizadas, los profesionales técnicos que trabajan en los CAIS perciben como un problema más grave que la escasez de profesionales, el hecho de que los que se incorporan no tengan las competencias requeridas para trabajar con un tipo de población con características muy especiales y necesidades amplias, como son las personas egresadas del sistema penitenciario. La selección y contratación del personal se hace a nivel de la Dirección Nacional con la intervención de las Direcciones Regionales y aunque, si bien es cierto, en algunos casos los directivos del CAIS son consultados sobre las competencias que deberán tener los perfiles a contratar, los procesos de selección son demasiado lentos y las personas que efectivamente se incorporan muchas veces no cumplen con las características requeridas.

Estas deficiencias se observan tanto a nivel de profesionales técnicos como de personal administrativo. En cuanto a los profesionales técnicos, la mayor carencia es su experiencia de trabajo con perfiles criminológicos y su falta de formación específica. Por otro lado, el personal administrativo no siempre está en condiciones de realizar su trabajo, ya que se notan deficiencias incluso a nivel conocimientos básicos de informática, lo que constituye en grave impedimento.

“Yo por ejemplo, he tenido que sentarme con una persona a explicarle como se utiliza el Excel porque no sabe usarlo. Si no hago esto entonces los informes van a llegar mal.” (Profesional Dirección Regional GENCHI)

A esta falta de preparación se suma la permanente rotación de los profesionales, que se mueven dentro de la misma institución, en busca de mejores condiciones laborales o que salen fuera por el mismo motivo. Esto es especialmente palpable dentro del grupo de profesionales pertenecientes al Programa de Reinserción Laboral ya que al ser un programa que no pertenece administrativa ni presupuestariamente a Gendarmería, los profesionales trabajan en condiciones distintas, no pertenecen a la plantilla estable sino que son contratados por honorarios y a principios de cada año sufren un retraso de varios meses en el cobro de sus remuneraciones debido a que esto está condicionado al tiempo que tardan en formalizarse los acuerdos entre Gendarmería y el Ministerio del Interior.

“Nosotros somos contratados por honorarios porque la planta la pone el Ministerio del Interior y no recibimos ningún tipo de beneficio ni incentivo, a diferencia del personal que pertenece a Gendarmería. Hay un convenio entre los dos ministerios y nuestro primer sueldo llega todos los años en abril o mayo, porque depende de cuándo se firme el convenio. Eso hace que muchos

profesionales no aguanten y se vayan, muchas veces dos personas tienen que asumir el trabajo de seis, porque cuatro se han ido.” (Profesional CAIS PRL)

Esta situación genera un grave problema dentro de la institución porque constantemente los profesionales del PRL cambian y se dan largos períodos de tiempo en los cuales el Departamento puede carecer de más del 50% de su personal, lo que afecta a la intervención y genera una sobrecarga laboral. Tan alta rotación siempre significa una pérdida en términos económicos, ya que las personas que se incorporan a realizar el trabajo necesitan de un tiempo para conocer y adaptarse a los modelos de intervención, se pierde la experticia y las buenas formas de hacer que puedan haber tenido las personas que abandonan el programa y los profesionales que continúan están desmotivados, se sienten maltratados e incluso discriminados.

Las dos situaciones referidas, la falta de recursos humanos y la rotación de profesionales, produce una sobrecarga laboral dentro de los CAIS, donde se pueden ver profesionales técnicos y funcionarios de Gendarmería (personal uniformado) realizando labores administrativas, además de profesionales asumiendo una carga de intervenciones mayor a la que les corresponde, para cubrir las vacantes dejadas por colegas que salen de la institución.

“La misma persona que está encargada de sus 20 casos, está encargada también de la difusión, y es la que atiende la demanda espontánea. El otro profesional, además de sus casos, es el que se encarga de la intermediación y busca redes.” (Directivo CAIS)

“Tengo que admitir que ante la carencia de recursos humanos y el aumento de la población que debemos atender, tres de las cinco personas que operan en el área administrativa, encargadas de la atención a los usuarios, son funcionarios de gendarmería uniformados, a los que hemos tenido que pedirles ayuda.” (Directivo CAIS)

Esta necesidad de cubrir carencias lleva a muchos profesionales a realizar labores para los que su formación no les capacita, es decir, por ejemplo, trabajadores sociales intentando dar apoyo psicológico ya que no existen psicólogos en el equipo, psicólogos gestionando colocaciones laborales en base a su criterio, ya que carecen del apoyo de terapeutas ocupacionales, o personal administrativo intentando ayudar con la aclaración de prontuarios, a falta de abogados que se encarguen de dicho trabajo. De hecho, el tema de las aclaraciones prontuariales constituye un importante problema para los usuarios ya que es requisito previo que tengan todos sus papeles en regla para poder adscribirse al D.L. N°409 e iniciar el proceso de eliminación de antecedentes. Muchos de los profesionales

entrevistados han señalado que esto constituye un impedimento para ellos y por eso intentan ayudar a los usuarios en este tema, aunque con escaso conocimiento técnico.

Por último, el otro punto crítico es el de la formación, en cuanto a inducción y capacitación continua de los profesionales. En este sentido se aprecia una grave carencia que se explica porque, ni a nivel central ni regional, se han establecido estrategias de formación que cubran tanto el momento de la incorporación de los equipos de trabajo, como su actualización y formación continua. Una de las consecuencias de esto es que en el caso de las nuevas incorporaciones, el proceso de inducción sea corto y deficiente, restringiéndose únicamente a lo que se refiere a temas generales de la administración penitenciaria y de la administración pública, dejando de lado la inducción a los cargos y funciones específicas que se van a asumir. Por su parte, los profesionales que llevan tiempo en la institución se sienten abandonados y carecen de las herramientas adecuadas para realizar intervenciones eficientes.

“Siendo honestos, pienso que Gendarmería está al debe con nosotros en el tema de las capacitaciones, jamás hemos recibido una capacitación que tenga que ver con la forma cómo se debe hacer un diagnóstico o cómo elaborar los planes de intervención. Todo lo que hemos hecho, lo hemos hecho de la forma cómo creemos que es mejor, pero nosotros solos.” (Profesional CAIS PAP)

“Insisto en que lo que falta es capacitación para los profesionales que ejecutan los programas porque pensando sólo en alcanzar un número para cumplir la meta, se pierde de vista que estamos trabajando con personas y que la intervención tiene que ser perfecta, por eso necesitamos aprender más.” (Profesional CAIS PAP)

La estabilidad de las plantillas profesionales y que éstos cuenten con un plan establecido de formación continua, es la mejor forma de garantizar que las atenciones a los usuarios del sistema sean las adecuadas y consigan el objetivo de reinserción social. Tan importante como la progresividad del sistema, es que las personas que ejecutan las intervenciones, estén convenientemente preparadas para hacerlo. Es básico que exista un diseño claro de los perfiles de cargo dentro de la institución, de manera que las contrataciones se hagan siguiendo estrictamente los perfiles de competencias establecidos y que una vez incorporados, cada persona conozca cuáles son sus funciones y no tengan que asumir responsabilidades que les distraigan de su labor principal y para las que no están capacitadas.

4.2.5.2. Materiales

Dentro de los recursos materiales de que dispone el Departamento Postpenitenciario, se han observado dos aspectos básicos que en la actualidad constituyen una carencia y que ralentizan el trabajo de los profesionales.

Por un lado, se echa de menos un sistema informático eficiente que sea capaz de cubrir las necesidades de información sobre el historial completo de los usuarios, al que puedan acceder todos los departamentos de Gendarmería. Un sistema informático donde se mantengan actualizados no sólo el historial criminológico y las condenas, sino también los diagnósticos y las intervenciones de que ha sido sujeta cada persona tanto en el Medio Cerrado, como en el Medio Libre y el Postpenitenciario, facilitaría ampliamente la coordinación entre las 3 áreas de la institución y ayudaría a conseguir el objetivo de progresividad que requiere la intervención.

Si bien es cierto, existe un sistema que recoge parte del historial de las personas ingresadas en el medio cerrado, el acceso a él no es extensivo a los 3 departamentos y la información que contiene el sistema no es completa. Probablemente, esto se explique otra vez, por la separación histórica que ha habido entre los departamentos, pero parte de la integración de los 3 como un todo dentro de Gendarmería, depende de la coordinación de sus modos de trabajo así como de una fluida comunicación. Un sistema informático eficiente que permita a los profesionales de cada departamento compartir información se convierte en elemento clave para conseguir este objetivo.

La segunda falencia observada tiene que ver con la disposición de vehículos que faciliten el trabajo de los profesionales. La realidad de cada región significa que cada CAIS debe atender extensas áreas geográficas que significan largos períodos de desplazamiento de los profesionales cuando tienen que hacer visitas domiciliarias, labores de difusión o gestión de redes. Mucho del tiempo útil de los profesionales se pierde únicamente en esos desplazamientos, ya que se ven forzados a usar un transporte público que es lento y poco eficiente.

Esta ineficiencia significa a la larga una pérdida de dinero público, ya que si un profesional sólo puede hacer dos o tres visitas en un día, debido a que pierde mucho tiempo desplazándose, necesitará más tiempo para realizar su trabajo o dejará de hacer algunas actividades porque le es imposible, o en todo caso, se necesitarán más personas para poder cubrir todas las labores. Una forma adecuada de movilización, en vehículos destinados para el CAIS significaría duplicar o triplicar las intervenciones que se hacen en terreno y aumentaría el tiempo útil que los profesionales dedican a realizar su trabajo.

4.2.5.3 Infraestructura

En lo que se refiere a los inmuebles en los que están instalados los CAIS, como se desprende del cuadro resumen que se presenta a continuación, varios CAIS están instalados en oficinas compartidas y en muchos casos las condiciones de los inmuebles son regulares e incluso malas.

Tabla N° 4 Condiciones de infraestructura

Patronato Local	Ocupación Total o Compartida	Sala de Reuniones o Talleres	Sala de espera	Condiciones generales Inmueble
Arica	Total	si	no	Malas
Iquique	Compartida	si	no	Buenas
Antofagasta	Total	si	si	Buenas
La Serena	Compartida	no	no	Malas
Valparaíso	Total	si	si	Regulares
Rancagua	Total	si	no	Regulares
Talca	Total	si	no	Malas
Concepción	Total	si	no	Regulares
Temuco	Compartida			Buenas
Valdivia	Compartida	si	no	Regulares
Puerto Montt	Compartida			Regulares
Coyhaique	Total	si	si	Buenas
Pta. Arenas	Total	no	si	Buenas
Melipilla	Total	si	si	Regulares
Santiago	Compartida	si	no	Regulares

Fuente: Datos Infraestructura-Personal-Presupuesto Estudio 2014. Dirección Regional Postpenitenciaria.

Como se desprende de esta información y como se pudo verificar durante las visitas a los CAIS, en muchos casos éstos funcionan en instalaciones que no responden a las necesidades de la labor que en ellos se realiza, no hay lugares donde se puedan realizar talleres o los usuarios tienen que esperar en la calle para ser atendidos, a falta de salas de espera.

Esa falta de espacio es crítica cuando se trata de realizar intervenciones individualizadas, pues como se pudo comprobar durante las visitas realizadas, las oficinas son compartidas por dos o más profesionales y no se dispone de espacios especiales pensados para proveer de la privacidad que una atención individual requiere. Esto trae como consecuencia que en muchos casos los profesionales tengan que abandonar sus lugares para brindar privacidad a quienes la necesitan para una entrevista o intervención que por su naturaleza deba de ser privada, lo que redundo negativamente en el desempeño del trabajo de los equipos.

El problema más complejo se presenta cuando la infraestructura se encuentra en malas condiciones, como es el caso, por ejemplo, del CAIS de Arica, donde los profesionales manifestaron que el inmueble se encuentra en riesgo de derrumbe a causa del último terremoto.

Finalmente, existen dificultades geográficas derivadas del hecho de que el país es un país extenso con regiones muy amplias, por lo que uno de los mayores problemas de los CAIS es que tienen que atender grandes áreas geográficas. Si bien es cierto, en la actualidad sería irreal pretender duplicar o triplicar el número de CAIS existentes en cada región, es importante tener en cuenta este hecho que incide directamente en la adhesión de usuarios al sistema postpenitenciario. La lejanía y las dificultades de transporte (oneroso y largo) hacen que muchos potenciales usuarios no puedan iniciar procesos de eliminación de antecedentes, ni beneficiarse con las intervenciones psicosociales, formaciones o ayudas en la colocación laboral.

No obstante, hay que señalar que iniciativas positivas como los acuerdos con Municipalidades han facilitado la adhesión de usuarios al D.L. N° 409, que pueden controlar sus firmas en sus propias comunas, al igual que se hace en algunas regiones en los CRS o en los propios Centros Penitenciarios, facilitando el proceso de eliminación de antecedentes. Sin embargo, en estos casos no existe posibilidad de realizar ninguna intervención para la reinserción social de estos usuarios.

4.2.6. Monitoreo y Evaluación

La definición de un modelo de monitoreo y evaluación, con indicadores claros de gestión que permitan medir los procesos y los resultados, es crucial para determinar el impacto de las intervenciones y establecer la eficacia de la labor realizada. No obstante, dentro del Departamento Postpenitenciario no existen evaluaciones de desempeño más allá del sistema de calificación de Gendarmería, común a todos los trabajadores de la institución.

No se ha tenido acceso a documentos que muestren la existencia de evaluaciones estandarizadas, no obstante los profesionales técnicos de los CAIS entrevistados coinciden en señalar que las evaluaciones que parten de la Dirección Nacional y de la Regional, son básicamente evaluaciones administrativas, que hacen énfasis en el cumplimiento de las formas (redacción de informes, cumplimiento de formalidades, ortografía) y no en cómo se realiza la intervención (procesos, buenas prácticas, etcétera), dando la mayor importancia al cumplimiento de los objetivos cuantitativos.

“Durante todo el año, hasta el último trimestre, se evalúan carpetas, instrumentos, ortografía, redacción, forma, pero cuando llega octubre deja de importar cómo se hizo la intervención y sólo se piensa en la meta. Toda la información enviada durante el año deja de ser importante y sólo interesa llegar a la meta. No tenemos la instancia del consejo técnico.” (Profesional CAIS PAP)

“No importa la calidad de la intervención, ni la calidad del curso, ni la calidad del puesto laboral en que se coloca al usuario, sólo importa el número, lo único importante es llegar a la meta numérica que se establece. Por lo menos eso es lo que nosotros sentimos.” (Profesionales CAIS PAP)

Las metas cuantitativas establecidas, si bien son percibidas como parcialmente positivas, adolecen de ser números duros que no reflejan la efectividad de la intervención en cuanto al alcance del objetivo de reinserción social, por lo que se corre el peligro de confundir el hecho de alcanzar las metas con el logro del objetivo primordial.

“No necesariamente el sujeto que tenga trabajo esta reinserto en la sociedad, porque eso también depende de la calidad del trabajo y de las características del sujeto. No tiene sentido aceptar que aunque una persona dure un día trabajado, se le considere como una colocación laboral válida para efectos de la meta, porque si duró un día entonces claramente no se cumplió el objetivo de reinsertarlo laboralmente, quizá se cumplió la meta, pero eso es diferente.” (Profesional CAIS PRL)

Cabe señalar que la falta de métodos para monitorear los procesos se explica por la falta de procesos formalizados que marquen la pauta del trabajo de los profesionales del departamento, por lo que las escasas evaluaciones de forma y de cumplimiento de metas, a las que nos referimos hace un momento, no generan una retroalimentación que permita la mejora continua.

A nivel local, a pesar de que se realizan Consejos Técnicos, éstos se limitan fundamentalmente a la discusión de casos puntuales y problemas específicos de algunos usuarios, pero las jefaturas de los CAIS no han establecido espacios ni formas de conocimiento e intercambio de buenas prácticas, por lo que de existir formas eficientes de desarrollar mejor una tarea, éstas no se comparten ni siquiera dentro de los propios CAIS.

A nivel regional, tampoco se han generado espacios de discusión e intercambio de buenas prácticas que puedan servir tanto para los CAIS, los CRS y los Centros Penitenciarios, de modo que se pierden y se imposibilita la capacidad de aprendizaje. Experiencias aisladas donde los profesionales de los 3 departamentos se han podido reunir y compartir su quehacer regular, han permitido que se compartan experiencias positivas y dejan de manifiesto la importancia que estos espacios tienen para la institución en su conjunto.

Esta falta de espacios de intercambio provoca que no se sepa con certeza qué es lo que hace el Departamento Postpenitenciario y dificulta reconocer al departamento como un todo ya que cada CAIS opera de manera aislada, generando procesos de trabajo no estructurados que tienden a resolver necesidades inmediatas y dependen sobre todo del criterio de los operadores.

Asimismo, no es posible observar una administración del sistema postpenitenciario que se enmarque en procesos de gestión que sean atingentes a la realidad de las unidades, las cuales reportan un conjunto de necesidades que no han sido satisfechas (desde la infraestructura, pasando por los recursos metodológicos hasta los recursos humanos), siendo una de las más importantes la disposición de recursos computacionales e informáticos, lo que tiene directo impacto en los posibles resultados del Departamento.

Tal como se ha indicado, la preeminencia de los aspectos administrativos supone una alta sobrecarga en el llenado de información en papel y en el envío de documentación en soporte físico, lo que significa, además, un gasto permanente de recursos y la dedicación del personal a este tipo de tareas en detrimento de aquéllas de carácter técnico. Además, al no contar la institución con un sistema integrado de información de tipo digital, supone que cualquier solicitud de datos entre los subsistemas, y entre cada unidad y sus superiores jerárquicos, suponga la reproducción de documentación en soporte físico.

Esta situación genera no sólo una sobrecarga en los sistemas administrativos de gestión, sino que ocasiona que los procedimientos de control, supervisión y evaluación se vean

dificultados. Por lo tanto, no sólo existen impedimentos prácticos para disponer de un sistema de control de la gestión que sea eficiente, sino que cualquier instancia que busque establecer una supervisión de los procesos, se verá dificultada por el trabajo realizado con soporte de tipo físico.

De igual modo, al no contar con perfiles de usuarios, con un modelo de intervención estandarizado y con procedimientos de diagnóstico y evaluación de los usuarios, se dificulta la configuración de procesos de evaluación que apunten a establecer la calidad de las prestaciones, los resultados generados y su posible impacto. Esto se evidencia de forma aún más patente, al observar que el Programa de Reinserción Laboral posee un sistema de supervisión y evaluación de funcionamiento permanente y que permite conocer en detalle cómo se están estructurando las prestaciones y los posibles resultados que ellas generan, lo que se contradice con el funcionamiento regular de sistema postpenitenciario.

En oportunidad del rediseño, es necesario considerar no sólo las dificultades actuales para implementar mecanismos de control de la gestión, el monitoreo y supervisión de los procesos, y la evaluación de los resultados, sino también los obstáculos o amenazas asociadas a la estructura organizacional de la institución, así como también la cultura organizacional de Gendarmería, que ha sido señalada en la presente evaluación como un elemento relevante a considerar y trabajar, en pos de un efectivo y eficiente rediseño.

4.2.7. Percepción de Logros y Resultados

Más allá de la evaluación formal de los procesos y la medición del impacto, está la percepción que se tiene de los logros y resultados del trabajo que realiza el sistema postpenitenciario y la satisfacción de los usuarios, en cuanto se refiere al apoyo que reciben. En este sentido, existen tres ópticas diferentes. Por un lado la de los profesionales del CAIS, por el otro lado la percepción que tienen los otros departamentos de Gendarmería (medio libre y medio cerrado) y finalmente la de los usuarios que son atendidos por el CAIS.

Se aprecia un sentimiento poco optimista, por parte de los profesionales del CAIS, sobre los resultados a largo plazo de las intervenciones. Existe el consenso de que el trabajo para la reinserción social debería ser más largo y más integral. Si bien es cierto se intenta hacer una intervención psicosocial, por razones de tiempo, de capacidad técnica e incluso de infraestructura, éstas suelen ser deficientes, no obstante ser la parte más importante del proceso de reinserción.

La oferta de formación y colocación laboral es importante y a priori la más demandada por los usuarios del sistema, sin embargo es la intervención psicosocial la que realmente genera el cambio.

“Al principio la demanda de los usuarios es el curso, pero luego se convierte en un tema secundario, lo psicosocial es lo más importante y es ahí donde se puede determinar si tiene o no impacto la intervención y si hay una real modificación de conducta.” (Profesional CRS)

Por otro lado, la percepción de los resultados del trabajo del sistema postpenitenciario que tienen los otros departamentos de Gendarmería, es prácticamente inexistente. Otra vez la falta de comunicación, el desconocimiento y la desconfianza en la labor de los CAIS hace que no sean vistos como una pieza fundamental en la reinserción social, sino que más bien se dude de su efectividad.

“La continuidad del proceso de intervención debería ser hecha por el CAIS pero no sabemos si eso se hace, o si todo nuestro trabajo se pierde.”
(Profesional CRS)

Finalmente, hay que destacar la percepción claramente positiva que tienen los usuarios sobre el trabajo de los CAIS. Los usuarios valoran la formación y las ayudas que reciben, pero destacan por sobre todo, el trato que les brindan los profesionales del CAIS. Se sienten tratados con respeto y consideran al CAIS como algo muy diferente de Gendarmería, no sólo por el hecho de no haber personal uniformado, sino básicamente por la calidad de atención personal que reciben allí.

Aunque los usuarios que son atendidos por el CAIS son de dos poblaciones diferentes, por un lado las personas que todavía se encuentran cumpliendo una pena bajo la modalidad de Libertad Condicional y por el otro las personas que ya se encuentran en libertad y están adscritas al D.L. N°409 con la finalidad de eliminar sus antecedentes penales, ambas poblaciones manifiestan un amplio grado de satisfacción, sobre todo por el trato humano que reciben, que les hace sentir respetados y no discriminados.

Posiblemente lo único que puede señalar como una carencia, desde el punto de vista de los usuarios, sea la falta de cursos más largos y más completos que les den todas las herramientas necesarias para desarrollarse profesionalmente. Se pudo identificar una queja recurrente referida al hecho de que la formación que reciben es muy limitada e incompleta.

Para ilustrar lo señalado anteriormente, se citan a continuación algunas de las opiniones de los usuarios en proceso de eliminación de antecedentes:

“Los cursos son muy cortitos. En mi caso el curso de panadería fue de 100 horas y en ese tiempo no se aprende todo lo necesario, sólo lo básico. No es suficiente a la hora de buscar un trabajo porque me piden que sepa cosas que no he tenido tiempo de aprender” (Usuario en D.L. N° 409)

“Un curso de soldadura de 60 horas es muy poco, sólo se aprende a soldar en plano y falta soldadura sobre cabeza, vertical y todas esas cosas. Y tampoco nos ayudan con la máquina, si tuviéramos máquina podríamos practicar en casa y aprender para trabajar, pero ahí nos quedamos no más.” (Usuario en D.L. N°409) “Los cursos y el apoyo que dan acá es muy bueno, pero sobre todo sirve mucho que conversen contigo. Uno a veces no tiene alguien en quien confiar para contarle cosas, por acá los profesionales te dan confianza para que te desahogues con ellos y te entienden y eso ayuda mucho.” (Usuario en D.L. N° 409)

La percepción de los usuarios en Libertad Condicional es igualmente positiva, en lo que respecta a la atención y trato que reciben por parte de los profesionales de los CAIS, al igual que sobre el valor que dan a la formación y ayudas que les proporcionan los CAIS. No obstante, una de las mayores quejas es la dificultad para encontrar trabajo debido a sus antecedentes penales y los problemas que significan para ellos el hecho de tener que firmar una vez a la semana.

“Estudiando uno cambia la perspectiva, la visión que uno tiene de la vida, conoce a otro tipo de gente, con otra mentalidad y se evitan las malas amistades.” (Usuario en LC)

“A diferencia de la cárcel, yo encuentro que aquí el trato es más humano, te dan más confianza. Aquí tú entras y puedes dialogar con las personas, te dan más información.” (Usuario en LC)

“Yo mismo salí ahora y tengo que estudiar, no me han entregado el pase escolar, no me han dado los bonos de alimentación y he ido allá, he ido acá, en todas partes y nadie me ha dado una solución. Si quiero buscar trabajo, tengo antecedentes, no me dan en ninguna parte, eso es lo malo, que si no trabajas en forma independiente no te abren las puertas.” (Usuario en LC)

“Hay muchas personas que llevan mucho tiempo presas y que salen y no saben cómo empezar, entonces falta que aquí tengan trabajo disponible, ellos podrían tener convenios con empresas grandes y todo eso. Yo mismo en mi caso hice ocho años privado de libertad, salí de la cárcel a un mundo donde todo había cambiado, todo ha avanzado, la tecnología ha avanzado. Y uno quiere reinsertarse a trabajar pero no le dan la oportunidad y tiene que seguir delinquiendo porque qué más va a hacer, si se necesita mantener a la familia.” (Usuario en LC)

“Desde que me dieron la libertad condicional yo he trabajado en tres empresas y he perdido el trabajo porque uno tiene que venir a firmar todas

las semanas y no me aceptaban darme permiso para venir a firmar, porque uno pierde 2 ó 3 horas de trabajo todas las semanas. Uno no quiere perder el trabajo, pero tampoco quiere dejar de firmar, es muy difícil para nosotros.”
(Usuario en LC)

En cualquier caso, la buena percepción que tienen los usuarios sobre el trato y el apoyo que reciben por parte de los profesionales de los CAIS, genera una serie de impactos positivos ya que la motivación y la confianza que desarrollan en los profesionales se traduce en una intervención más eficiente y constituye tierra fértil para una adecuada intervención psicosocial que alcance el objetivo de reinserción social.

4.3. Lecciones aprendidas a partir de la experiencia post-penitenciaria nacional

Entre los objetivos específicos del “Estudio de diagnóstico y propuesta de rediseño del Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile”, se consideró la recopilación y sistematización de buenas prácticas postpenitenciarias, incluyendo la experiencia internacional y nacional.

A propósito de la revisión de buenas prácticas en la experiencia comparada, se definió que éstas consistirían en aquellos “métodos/ técnicas/programas/modelos que han demostrado lograr buenos resultados en la coordinación de intervenciones intra-penitenciarias con aquellas a realizar en la comunidad, en el contexto de sistemas penitenciarios orientados a apoyar la reinserción social y brindar apoyo post penitenciario”. Adicionalmente, se definió cinco criterios específicos para identificar una buena práctica, entre ellos:

- Existencia de indicadores de administración y gestión.
- Sistema de evaluación de resultados (muchos no lo tendrán, acá lo que se sugiere es hablar de prácticas promisorias).
- Potencial replicabilidad.
- Área temática en la que se encuadra la acción, que en este caso debieran ser las 7 áreas identificadas como críticas para la reinserción: empleo, vivienda, etc.
- Atención a necesidades especiales/particularidades de la población a atender, como inclusión de criterios de género, vulnerabilidad, etc.

De éstos, se señaló que los dos primeros eran los más importantes, haciéndose hincapié en la alternativa de identificar “prácticas promisorias”, cuando no existiera un sistema de evaluación de resultados.

Al respecto, la DIPRES afirmó el año 2012, entre las conclusiones de su evaluación del “Programa Postpenitenciario”, que “... d) No existe evaluación de los programas ni

documentos que permitan observar procesos de implementación, resultados o impacto”.¹³

Por tal razón, en la perspectiva de abarcar un conjunto más amplio de prácticas, se optó por un concepto de “lecciones aprendidas”, el cual fue definido siguiendo un método de exclusión, donde las lecciones aprendidas debían tener un sentido afirmativo, es decir, no corresponder a meras omisiones, sino que estar asociadas con acciones, procedimientos, decisiones o soluciones dignas de ser replicadas, atendido el sentido positivo que se les atribuye, aun cuando carezcan de evaluación.

En este sentido, se desecharon aquellas opiniones que expresaban, a modo de lecciones aprendidas, acciones o decisiones que no habría que hacer. Para identificar, entonces, lecciones aprendidas se recurrió a la información obtenida mediante el trabajo de terreno, esto es, entrevistas y focusgroup. De esta forma, se revisó las entrevistas realizadas al Jefe CAIS Arica, OMIL Arica, ONG Abriendo Caminos de Arica, Municipalidad de Concepción, ONG SEDEJ de Concepción, Jefa CAIS Valparaíso, Cámara Chilena de la Construcción de Valparaíso, y en la Región Metropolitana las entrevistas a las ONG Gente de la Calle, ONG Mujer Levántate, Municipalidad de La Pintana y Programa de Reinserción Laboral de la Municipalidad de Estación Central. Adicionalmente, se rescató información de contexto del focusgroup efectuado a libertos condicionales en Arica y de la entrevista efectuada a las profesionales del Departamento de Reinserción Social en el Medio Abierto, de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile.

Sobre la base de esta revisión, es decir, recogiendo opiniones de profesionales de los CAIS, Gendarmería de Chile, Ministerio del Interior y de organismos no gubernamentales, además de trabajadores municipales y otros relacionados de una u otra manera con el sistema postpenitenciario, se sistematizan una serie de ideas o planteamientos que podrían considerarse lecciones aprendidas, indicándose en cada caso diversas acciones o metodologías de trabajo que fundamentan su selección como lección aprendida.

4.3.1. Respecto del trabajo de difusión e información

Los entrevistados destacaron la importancia de la **información y la difusión**, como forma de mejorar el acceso a la eliminación de antecedentes penales, haciendo énfasis en las acciones de difusión del D.L. 409 que vienen desarrollando los Patronatos Locales de Reos, en forma sistemática desde hace una cantidad considerable de años. Según se manifestó, desde el punto de vista de los usuarios, estas acciones son vistas en forma positiva por quienes se enteraron, por esta vía, de la posibilidad de omitir antecedentes penales. Los CAIS, además, han ido ampliando la naturaleza de estas actividades de difusión, las que no

¹³ DIPRES (2012), en Departamento Postpenitenciario (2013) “Minuta Ministra funcionamiento postpenitenciario” pág. 15. Documento de trabajo.

solo tienen lugar en recintos del medio cerrado, sino que también se realizan en el medio libre, en lugares como ferias u otros por el estilo (Usuario en Libertad Condicional). Según se afirmó, la gente llega al CAIS por el Programa de Difusión del DL 409 que se ha implementado en forma sistemática (Directivo CAIS).

En otro sentido, se destacó que la información resulta clave para una adecuada coordinación intrainstitucional, dándose como ejemplo la necesidad de informar y coordinar con la oficina de estadística que existe en los recintos penales,

“porque esa es la última persona que ve al condenado y le puede decir que se acerque al CAIS” (Directivo CAIS).

En Arica mencionaron que en 2013:

“protocolizamos un acuerdo, cada vez que una persona egrese por una situación que sea, por los años que sea, inmediatamente Certificado de Cumplimiento de Condena y cartilla a Patronato. Hay una información, entonces las personas llegan con eso, ha dado muchos resultados” (Directivo CAIS).

Adicionalmente, se expresó que la difusión de los programas ayuda a construir redes de apoyo a la reinserción social (Profesional proyecto laboral municipal).¹⁴ En un sentido similar, se destacó la necesidad de difundir las buenas experiencias, mencionándose el caso de:

“una comisión regional de trabajo que es parte de la inmobiliaria, cuya intención básicamente fue contar su experiencia con ex reclusos, para que más empresas abrieran puertas” (Profesional organización gremial).

La información no debe estar referida solo a eliminación de antecedentes, por ello en la Municipalidad de La Pintana han promovido el:

“desarrollo de módulos de derecho laboral formal e informal y explicamos cuáles son sus derechos y deberes, antecedentes y derechos humanos” (Profesional proyecto de reinserción municipal).¹⁵

¹⁴ Las Oficinas Municipales de Información o Intermediación Laboral (OMIL) son organismos técnicos de coordinación entre la oferta y demanda de trabajo a nivel comunal. Informan y orientan a empleadores y trabajadores, y facilitan procesos de capacitación a estos últimos. Las OMIL depende administrativamente de las municipalidades y técnicamente del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE. Información extraída de internet: www.cylex.cl/arica/oficina+municipal+de+informaci%C3%B3n+laboral+-+sucursal+arica-11256085.html

¹⁵ El Programa de Apoyo Integral a la Reinserción Social, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario, tiene por objeto apoyar el proceso de inclusión laboral, social y comunitaria de mayores de edad que estén cumpliendo medidas alternativas o eliminando antecedentes penales, con el propósito de disminuir el riesgo de reincidencia delictiva. Información extraída de internet: <http://www.pintana.cl>

Una alternativa novedosa para difusión e información es la:

“vinculación con ferias laborales del municipio. Se resuelven dudas de eventuales empleadores, como ¿Qué podríamos perder al incorporar a un ex preso? Se les da seguridad de que al contratar a un ex preso, existirá acompañamiento psicosocial” (Profesional proyecto de reinserción municipal).¹⁶

4.3.2. Respeto del trato a los usuarios del subsistema postpenitenciario

Otro aspecto en el cual se recabaron opiniones interesantes dice relación con la importancia del **trato personalizado e igualitario**. Así por ejemplo, desde una institución externa al Subistema Postpenitenciario, como es la Municipalidad de Concepción, se ve favorablemente la incorporación en el último tiempo de nuevos funcionarios a los CAIS, pues ello ha derivado en un trato más personalizado. Al respecto, se dijo que

“el Patronato, como yo lo conocí hasta estos días, es un Patronato más amable, es una institución más asequible, no es la institución castigadora, (...) yo creo que la percepción de la gente ha cambiado porque el Patronato ha cambiado, se debe como a una humanización del Patronato” (Profesional municipal).

En el sector de la construcción, en Valparaíso, también se ha registrado una interesante experiencia relacionada con el trato en igualdad de condiciones, señalándose que a los ex reclusos:

“se les ha tratado como a todos, al principio yo me preocupé que no se supiera de dónde venían, o sea sabían los jefes directos por un tema de seguridad, pero (los ex reclusos) eran uno más de la obra” (Profesional organización gremial).

Desde la perspectiva de eventuales empleadores, se estimó que un trato personalizado a los usuarios de los Patronatos contribuiría a generar confianza en quienes pueden contratar. Sobre el particular, se mencionó que:

“la cantidad de profesionales que tienen (los CAIS), posiblemente sea bueno que haya un par más, para que puedan ser más personalizadas las capacitaciones y el seguimiento. Lo que pasa es que lo hacen súper bien, pero se nota que tiene que ver con un grado de compromiso súper grande de ellos, tal vez me daría más seguridad como contratador de usuarios saber que cada profesional del Patronato

¹⁶ El Programa de Reinserción Laboral “Siguiendo estación, un lugar que te integra”, ejecutado por el Departamento de prevención social del delito y atención a víctimas de la Dirección de Seguridad, Prevención y Participación Ciudadana, atiende a mayores de edad con antecedentes penales, o que estén cumpliendo una sanción en el medio libre, o que estén con salida controlada al medio libre o en libertad condicional. En el marco del programa se realiza intervención psicosocial e individual y se gestionan redes de apoyo. Información extraída de internet: <http://www.estacioncentral.cl>

tuviera tres personas, y que hubiera una intervención mucho más fuerte durante los primeros seis meses” (Profesional organización gremial).

Relacionado de alguna forma con el trato igualitario, los profesionales del Ministerio del Interior manifestaron que para acceder al Programa de Reinserción Laboral que esa dependencia impulsa, no se solicita tener aclarado el prontuario, a diferencia de los otros programas de los CAIS, entre ellos el programa de eliminación de antecedentes penales a través del DL 409 (Directivo CAIS).

4.3.3. Respeto de la importancia del modelo teórico y los equipos profesionales

La importancia de contar con un **modelo de intervención y con equipos profesionales idóneos, capaces de** sustentar la intervención postpenitenciaria, fue señalada en forma positiva, aludiendo como ejemplo al Programa de Reinserción Laboral del Ministerio del Interior. Así, se dijo que:

“hay que reconocerle al Ministerio del Interior, independiente de todas las objeciones y contraindicaciones que yo he escuchado, que en realidad tuvieron la visión de implementar, para ese programa, un modelo, que es el famoso RNR. Y del cual nosotros, para el resto que no es Programa de Reinserción Laboral, nos ha servido para orientar intervención, porque (en los CAIS) no hay un enfoque para la intervención.” (Directivo CAIS)

También se mencionó que:

“nosotros tratamos de aproximar nuestras líneas a la adscripción de ciertos modelos, Prochaska, el mismo RNR, el Modelo Centrado en las Personas” (Directivo CAIS).

En términos de lo que debería ser el diseño de un programa de trabajo postpenitenciario, las profesionales de la Municipalidad de Estación Central dieron a conocer su experiencia y la forma cómo han estructurado su programa, el cual, dijeron, abarca cinco ámbitos: a) Derechos (vinculación con CAIS y Servicio de Registro Civil e Identificación, para dar información sobre situación jurídica, destacando que con el CAIS hay convenio, porque lo que se busca es que la ODP entregue información para aclarar los prontuarios y acceder al DL 409); b) educación; c) laboral (módulos socio laborales que van generando apresto laboral); d) salud (consumo problemático drogas y alcohol, ayudar a la problematización y derivar a la red y acompañamiento); y e) comunidad (Profesional proyecto de reinserción municipal).

Otro aspecto que se refiere como positivo y necesario, es contar con equipos interdisciplinarios, integrados por un psicólogo (especializado en enfoque motivacional, proyecto de vida), trabajador social (que acompañe el proceso comunitario con

vinculación barrial), abogado (a cargo de la eliminación de antecedentes penales) y terapeuta ocupacional (en el cual se focalice la habilitación laboral). La necesidad de contar con abogados en los CAIS es imperiosa, porque hay situaciones que exceden los conocimientos de los funcionarios de la ODP. Por ejemplo, para solicitar una prescripción se requiere que alguien patrocine la solicitud. Como no hay quien patrocine esto, a veces los beneficiarios prefieren no pedir prescripciones, porque eso significa reabrir el juicio (Profesional proyecto de reinserción municipal).

Otros componentes metodológicos del trabajo postpenitenciario deberían apuntar a la planificación de la intervención, especialmente incorporando la perspectiva de género. Sobre el particular se ha dicho que:

“una intervención ocupacional consiste en que una terapeuta hace el diagnóstico y a partir de eso, planifican la intervención, si es grupal, en términos de entregar ciertas habilidades, como apresto laboral y también ir definiendo el proyecto laboral que las mujeres tienen y por otra parte, si no se hace una intervención grupal, se hace una intervención individual, dependiendo de la condición de la mujer.” (Profesional ONG)

En el caso del PRL del Ministerio del Interior, se estimaba que se trataba de un Programa con dos brazos, uno fuerte que era el laboral y uno débil que era el psicosocial, por lo que se introdujo el modelo de RNR para fortalecer el brazo débil (Profesional MISP). Adicionalmente, incorporar este modelo permitió modificar el foco de la intervención que tradicionalmente ha realizado Gendarmería, porque:

“el modelo de riesgo da los fundamentos conceptuales para irse a la población más compleja” (Profesional MISP).

Al hablar de lo que debería ser la población objetivo del programa, el Ministerio del Interior señaló una cuestión adicional, relacionada con el sentido de un programa de esta naturaleza, en términos de que esta focalización en la “población más compleja”, debería permitir:

“conectar el proceso real de vuelta a comunidad con la oferta de asistencia del programa” (Profesional MISP).

Para cuidar la relación con los empresarios, se evitó incorporar al PRL solo población de alto riesgo, lo que se hizo “segmentando a la población en tramos de riesgo”. Se generó así:

“un flujo de casos relativamente bueno hacia las empresas”, con lo cual se logró mantener su confianza (Profesional MISP).

Por último, para los profesionales que trabajan en los programas es importante contar con un manual de procedimientos, como ocurre en el PRL (Profesional MISP).

4.3.4. Respeto del trabajo con contrato y las plazas laborales

En otro orden de cosas, se recabaron experiencias que refieren la importancia del **trabajo dependiente y, en general, de disponer de plazas laborales**, surgiendo a partir de esto la importancia de coordinar la oferta con la demanda. Así, en Valparaíso la Cámara Chilena de la Construcción ha desarrollado una interesante experiencia de trabajo dependiente en el sector de la construcción. Según ellos, esta iniciativa tiene “3 patas”: 1) ubicar la plaza laboral (juntar oferta con demanda); 2) capacitar en oficios que hacen falta, adaptar los cursos que se entregan; y 3) proporcionarles herramientas (Profesional organización gremial).

En relación a capacitación en oficios que hacen falta, se destacó la importancia de averiguar las inquietudes de los ex reclusos. Para este objetivo, la Fundación Gente de la Calle¹⁷ ha realizado:

“talleres, cada 2 o 3 meses, así fuimos observando cuales eran los intereses, cuáles eran las posibilidades, cuáles eran los perfiles”, en el contexto de un proyecto con el Ministerio de Desarrollo Social (Profesional ONG).

En la experiencia de la Cámara Chilena de la Construcción de Valparaíso se enfatizó en la necesidad de “proteger el trabajo”, modificando los requisitos legales de la fase postpenitenciaria, para que los egresados puedan cumplir en el trabajo. Por ejemplo, se criticó que los libertos condicionales tengan que firmar una vez a la semana, porque eso implica medio día de permiso, en circunstancias que:

“ningún empleador va a estar dispuesto a dar tanto permiso. O sea, hay que modificar las exigencias de firma, con miras a asegurar la plaza de trabajo. En cambio, los 409 firman una vez al mes” (Profesional organización gremial).

La experiencia de la Cámara Chilena de la Construcción en Valparaíso resulta particularmente interesante, porque señala que aunque se trate de un reincidente, una

¹⁷ Fundación Gente de la Calle nace de una propuesta presentada en 1994 por la Vicaría Pastoral Universitaria al Hogar de Cristo, cuyo objeto era trabajar con gente en situación de calle. Inicialmente contó con casas de acogida que prestaban servicios básicos de habitabilidad y acceso a alimentación, vestuario y servicios higiénicos. En 2005 y 2011 participó en el primer y segundo catastro nacional de personas en situación de calle, con el programa “Chile Solidario para Personas en Situación de Calle” y el Ministerio de Desarrollo Social. Organización miembro de la “Red Calle”. Desde 2006, a partir de su trabajo con el Ministerio de Desarrollo Social en el Programa de Apoyo a la Integración Social de Personas en Situación de Calle (Sistema de Protección Social Chile Solidario), ha desarrollado un área de empleabilidad. Su trabajo se enfoca en tres tipos de personas en situación de calle: adultos mayores, pacientes psiquiátricos y personas que entran y salen de las cárceles.

vez que tiene una opción laboral, esa persona puede funcionar bien. Al respecto, el representante de la Cámara relató que en una oportunidad:

“llegó uno que tenía 9 páginas de antecedentes penales. Otra vez llegó otro que era ‘frustrado’, porque era todo frustrado: robo frustrado, homicidio frustrado... o sea, ponte a trabajar mejor, a lo mejor eso te sale bien. Y curiosamente, no encontré que hubiese relación entre el delito cometido y la forma de actuar del trabajador...” (Profesional ONG)

Por su parte, la Fundación Gente de la Calle mencionó que:

“el 2012 tuvimos dos proyectos con Pro Empleo para una cobertura de 140 personas y esos componentes de Pro Empleo tienen, como componente esencial, la capacitación, y como resultado la inserción laboral dependiente y formal.” (Profesional ONG)

Asimismo, la Fundación manifestó que la selección de los postulantes a plazas laborales es una práctica que apunta a tener una mejor oferta para que los empleadores se interesen en contratar. Por ejemplo, Gente de Calle planteó que:

“en los programas laborales hay selección, dependiendo del oficio al cual quieran postular, porque nosotros los capacitamos en algunos oficios y de ello dependen las características que se piden para postular. Hay algunos oficios, como operario de maquinaria pesada o guardia de seguridad OS10, que requieren ciertas características previas que son inamovibles, como no tener una falta de tránsito o no tener antecedentes.”

La idea es que la empresa entienda que se está:

“ahorrando una consultora que haga la selección del personal” (Profesional ONG).

Por el lado del Ministerio del Interior, se dijo que en el PRL hay varias evaluaciones, entre ellas el riesgo, domicilio y:

“una evaluación, digamos, de antecedentes de extracto de filiación, de causas pendientes, multas, que se yo, y todo lo que pudiera digamos () prontuarial, que pudiera ser un obstáculo para que el sujeto después permaneciera en el programa y el cuarto es competencias laborales, una evaluación de competencias laborales” (Directivo MISP).

La Fundación Gente de la Calle también refirió que:

“En otros ámbitos de capacitación hay más flexibilidad y nos fijamos, más que nada, en que haya un control del consumo, que esté controlado (o un consumo funcional por así llamarlo) y que (el egresado) tenga ciertas habilidades mínimas para el oficio al cual va a postular (para ello se hace una prueba práctica). Las

terapeutas ocupacionales se encargan de hacer esa evaluación de habilidades mínimas para desempeñar el oficio al cual se quiere capacitar” (Profesional ONG).

Una opción que Fundación Gente de la Calle destacó fue trabajar las habilidades blandas de los ex reclusos, para lo cual se planteó la experiencia de realizar esto con:

“terapeutas ocupacionales, que se encargan de trabajar todas las habilidades blandas, no como el apresto común y corriente, sino que como una cosa mucho más transversal a todo el proceso” (Profesional ONG).

Otra cuestión interesante que surgió de la experiencia de la Fundación, fue el seguimiento que hacen después de la colocación laboral dependiente:

“y ahí también las terapeutas ocupacionales tienen un rol súper fundamental en el primer mes, como para ir corrigiendo ciertas dificultad que puedan tener las personas, (como) el incumplimiento de horarios, incumplimiento de órdenes, este tema de la jerarquías que les cuesta a veces un poco y poder reforzar como esas habilidades que son fundamentales para desarrollarse en un trabajo dependiente... (A los empleadores) los seduce un poco el apoyo que nosotros brindamos, como para ir modelando un trabajador más idóneo para ese puesto de trabajo.” (Profesional ONG)

La Fundación planteó la importancia de que el egresado cuente con diversos apoyos dirigidos a respaldar la responsabilidad en el trabajo. Por ejemplo, se habló de:

“pagar un bono para que el primer mes el egresado financie alimentación y traslado, entonces tiene asegurado que la persona va a llegar a trabajar, va a tener ese sustento básico para poder trabajar el primer mes”.

Asimismo, Fundación Gente de la Calle mencionó una buena experiencia con la entrega de:

“subsidios de habitabilidad” de \$ 50.000.-, para que la gente no viva en la calle, además de apoyo para locomoción (Profesional ONG).

Respecto de las dificultades para acceder al empleo dependiente, Fundación Gente de la Calle dijo que si a los empleadores se les asegura la evaluación, selección, financiamiento del primer mes y

“le aseguramos el acompañamiento, ellos también ganan, entonces flexibilizan algunos filtros de selección, pero nosotros también le entregamos este ganancial que es como un sujeto con un poco más de seguridad que cuando alguien llega solo a un puesto de trabajo o a una entrevista.” (Profesional ONG)

Respecto al tipo de trabajo, la Fundación afirmó que a los egresados de cárcel, libertos condicionales, etc., les interesan más los trabajos como:

“operadores polifuncionales de grúa horquilla y retroexcavadora. A ellos les interesa más estos trabajos más prácticos, porque pueden optar a mejores ingresos a mediano plazo.” El problema, puntualizaron, es que se trata de cursos caros (\$ 850.000). (Profesional ONG)

Por último, como alternativa jurídica para el trabajo dependiente, la Fundación mencionó la utilidad del contrato de aprendizaje.

Desde el PRL del Ministerio del Interior se señaló que:

“de las personas que se colocaron en 2009, que fueron 300, el 3% fue desvinculada por cometer delito en el puesto de trabajo y, digamos, sin hacer estudios ni tener grupos de comparación, nosotros decimos que ese 3% era lo esperable para la población. Entonces, lo que dedujimos era que no significaba un riesgo tratar con personas con antecedentes penales, porque la tasa de desvinculación es por delito en el puesto de trabajo...” (Directivo MISIP)

Además, los profesionales del PRL indicaron que el apresto laboral ha ocupado un lugar importante como preparación para el trabajo dependiente. Según se mencionó:

“las horas destinadas a intervención psicosocial los profesionales las usaron mucho para apresto, les enseñaron a hacer currículum, simulaban entrevistas de trabajo, les enseñaron que si les pedían barrer el taller eso no era humillante, cosas muy chicas, digamos, para facilitar eso” (Directivo MISIP).

4.3.5. Respecto de la coordinación intra e interinstitucional

Los entrevistados describieron varias vías para promover la coordinación, tanto hacia el interior de la institución penitenciaria como hacia organismos externos. Entre otras alternativas, se mencionó las reuniones de coordinación interna, considerándose positivamente que durante 2013 el Departamento Postpenitenciario haya convocado al “Primer Encuentro de Funcionarios Post Penitenciarios”, pues se dijo que “sirvió para reunirnos y ver cómo vamos”, sin perjuicio de que se trata de una estrategia que debería perfeccionarse, porque “se echa de menos una instancia de análisis, de reflexión, de cómo estamos, de cuál es nuestro norte, porque, en realidad, si algo nos falta es el direccionamiento”. Otra modalidad son las orientaciones técnicas, indicándose que la costumbre de impartir orientaciones técnicas por parte del Departamento Postpenitenciario es bien valorada, pero se señaló que éstas solo entregan “el esqueleto grueso” y que deberían actualizarse. Por último, se aludió a la celebración de convenios de trabajo, práctica que se valora positivamente y se mencionó en forma reiterada, como

metodología de trabajo con organismos externos e incluso con la propia Gendarmería de Chile (el citado convenio con la Oficina de Estadísticas). Otro ejemplo es la Municipalidad de Concepción, que mantiene un convenio con el CAIS respectivo desde enero de 2013 (Profesional CAIS PAP).

Sin embargo, en el Ministerio del Interior sostienen que:

“lo ideal era generar convenios, pero nunca se confió mucho en las formalidades para lograr los resultados. Ahí aprendimos rápidamente por qué, por ejemplo, no fuimos a hablar con los gremios (porque) los gremios no son los que toman las decisiones de contratación, son las empresas particulares, y dentro de la empresa, es el gerente de recursos humanos o es el dueño, en caso de las PYMES. Entonces había que actuar frente al que tomaba las decisiones y la mejor forma de hacer eso fue caso a caso. Entonces el grueso de las colocaciones la lograban o los profesionales o los mismos usuarios con la guía de los profesionales” (Directivo MISP).

En este sentido, resulta rescatable una idea recogida en la entrevista a la OMIL de Arica, sobre la importancia de promover convenios tripartitos. En efecto, se dijo que:

“Los convenios Municipalidad-GENCHI sirven para dar estabilidad a los programas, pero podrían ser convenios tripartitos: Municipalidad-GENCHI-Asociaciones de empresarios (en este caso, apelando a la responsabilidad social empresarial).” (Profesional proyecto laboral municipal)

Desde el ámbito no gubernamental, se valoró el:

“trabajo interdisciplinario e interinstitucional, con los CAIS y los CRS” (Profesional ONG).

Otro tanto se dijo de trabajar con municipalidades en el restablecimiento o establecimiento de canales de acceso a beneficios sociales (Profesional ONG).

Una experiencia interesante, en materia de coordinación interinstitucional, se logró en Rancagua para asegurar que los egresados tengan su certificado de cumplimiento, al convenir:

“que la gente que egresa de un CRS retire su certificado en el CAIS de Rancagua” (Directivo CAIS).

4.3.6. Respecto de las redes de apoyo a la reinserción social

La importancia de construir **redes de apoyo** a la reinserción social fue expresada a propósito de las empresas que se encuentran instaladas en los CET, las cuales son consideradas como una buena experiencia. Sin embargo, no se trata de una experiencia

exenta de problemas, coincidiendo los entrevistados en que, cuando los egresados salen al medio libre, en el mercado no existe una empresa similar a la que estaba en el CET, por lo que durante las entrevistas se planteó la idea de:

“... hacer que esas empresas que se adjudican los trabajadores, dentro del recinto penal, se les exija también para adjudicarse esos proyectos, que ellos también una vez que egresen, tengan algo similar afuera” (Profesional proyecto laboral municipal).

La necesidad de contar con soporte en el medio libre es evidente, en concepto de los entrevistados, quienes coincidieron en señalar que (los egresados):

“Tienen súper poca red de apoyo, y uno se da cuenta porque si yo fuera él (el egresado), a la última persona que se me ocurriría contarle mis problemas sería al jefe del proyecto, pero es al revés se acercan mucho a hablar conmigo, a preguntarme la opinión al respecto, pero una opinión claro bastante lejana del día a día de ellos, por lo tanto se nota que no está la mamá o el papá” (Profesional organización gremial).

También se mencionó que el apoyo puede consistir en acompañamiento postpenitenciario instituido en los CAIS. Sobre este tema, se expresó que:

“al momento del egreso se necesita acompañamiento, un tutor. Ese tutor puede ser más importante que un profesional.” (Profesional ONG)

Otra forma de apoyo concreto que ha dejado lecciones positivas es disponer de “casas de acogida”, como primer acercamiento a los ex reclusos, con un cariz mucho más asistencial y sin filtro, según lo indicó un profesional de una de las ONG entrevistadas.

Se destacó la importancia de los apoyos institucionales en la fase postpenitenciaria, particularmente del CAIS. Por ejemplo, el hecho de que los ex presos estén vinculados al CAIS,

“para los que están trabajando con ellos, es un incentivo, porque uno sabe que no está solo, uno sabe que voluntariamente se acercó (al CAIS), que hay monitores que trabajan con él, y que si hay problemas, uno sabe que puede llamar al CAIS.” (Profesional organización gremial).

O sea, la institucionalidad postpenitenciaria, para el sector privado, representa una suerte de garantía de que alguien los va a acompañar (a ellos también) en esta aventura de contratar a un ex recluso.

La replicabilidad de la experiencia de la Cámara de la Construcción de Valparaíso podría pasar, en alguna medida al menos, por el hecho de que alguien (el CAIS u otro) indique a

la empresa privada si la persona que van a contratar constituye un riesgo o no. Por ello, los profesionales de organizaciones gremiales han manifestado la importancia de contar con:

“un profesional que haga seguimiento, como un padrino, un apoderado, pero no el tema de haber participado en capacitaciones o no, no, eso da lo mismo” (Profesional organización gremial).

La Municipalidad de La Pintana ha incorporado elementos de intervención en las líneas social y comunitaria, entendiendo lo social

“como la activación de las redes de las personas a nivel municipal, es decir redes sociales formales, además generamos un mecanismo de derivaciones dependiendo de la situación en que se encuentre la persona” (Profesional proyecto de reinserción municipal).

Y, complementariamente,

“lo comunitario sobre la base de tres componentes: el primero implica la participación en las plataformas formales e informales¹⁸ de los sectores (de la comuna de La Pintana). La segunda y tercera línea apuntan a desarrollar talleres de reinserción.” (Profesional proyecto de reinserción municipal)

En particular, sobre el trabajo en el ámbito comunitario, se mencionó que

“permite generar acciones preventivas, cosa que actualmente los CAIS no tienen, ni siquiera hacen visitas domiciliarias.” (Profesional proyecto de reinserción municipal)

4.3.7. Simplificación de los trámites

Sobre la importancia de **simplificar los trámites administrativos**, además de la clásica sugerencia de suprimir la firma de control durante el proceso de eliminación de antecedentes o incorporar la eliminación automática una vez cumplida la pena, se planteó que el público objetivo de los CAIS pudiera cumplir su trámite de firma periódica en los municipios¹⁹, en vez de concurrir a los CAIS, CRS o unidades penales. (Profesional proyecto de reinserción municipal)

¹⁸ Las plataformas formales están formadas por organizaciones territoriales o funcionales reconocidas en el marco de la Ley 19.418 sobre Juntas de Vecinos. Las informales se referirían a aquellas que no contarían con este reconocimiento.

¹⁹ De acuerdo a información proporcionada por el Ministerio de Justicia, actualmente existen dos municipios en la Región Metropolitana que realizan este trámite (Quilicura y Huechuraba), en tanto que en la VIII Región se realiza en los municipios de Talcahuano y Concepción.

La carencia de abogados por parte de los CAIS ha llevado a que algunas instituciones, como la Municipalidad de La Pintana, desarrollen más el componente jurídico de su intervención. Así, el programa de reinserción de La Pintana contrató una abogada que realiza diagnóstico prontuario y aclaración de prontuario, lo que en la práctica viene a sustituir la labor de los CAIS, pero en términos prácticos dirigidos a mejorar la oferta laboral, por lo que se considera una estrategia que ha dado buenos resultados. Incluso un Profesional proyecto de reinserción municipal señaló que la Municipalidad destinó unos fondos para financiar algunos trámites, tales como los desarchivos²⁰.

La simplificación de trámites administrativos pasa, entre otros aspectos, por la homologación de criterios. Por ejemplo, para entrar al D.L. N° 409 el CAIS solicita que las penas principales estén cumplidas, pero para omitir mediante D.S. N° 64, el Registro Civil pide que las penas principales y también las accesorias estén cumplidas. El CAIS, por su lado, ha ido flexibilizando criterios, pero otros organismos concernidos no lo han hecho. Al final, es mayor la cantidad que puede optar a eliminación por D.L. N° 409 y mucho menos los que omiten por DS 64 (Profesional proyecto de reinserción municipal). En lo que interesa, según la experiencia del entrevistado, es que los requisitos para omitir terminan siendo más complejos y limitando el acceso a la omisión, lo que deja como única alternativa la eliminación de antecedentes penales, con todo lo engorroso que es el sistema en materia de plazos, especialmente para reincidentes.

En cuanto a la eliminación de antecedentes vía D.L. N° 409,

“si el objetivo es eliminar las barreras del sujeto para el acceso al trabajo o cuestiones así, debiera ser mucho más simple, muchísimo más simple y probablemente lo que pensó el legislador en algún momento, digamos, para usarlo como una herramienta de control, como para tener un control sobre estos usuarios. Habría que reemplazarlo por controles -control no corresponde, creo yo-, por medidas de acompañamiento más eficaces, para ayudar a los sujetos en esta etapa de transición.” (Directivo MISP)

4.3.8. Estándares de control y supervisión técnica

Un elemento que se destacó en la experiencia del Ministerio del Interior fue la factibilidad de incorporar **estándares de control y supervisión técnica**, en particular indicadores de resultado, señalándose que el PRL había incorporado como indicador la cantidad de gente efectivamente contratada (Directivo MISP). Sobre el tema de los controles, se dijo que el hecho de que, hasta hace pocos años, el Patronato funcionara como una entidad privada, influyó en que no se desarrollaron controles.

²⁰ Entrevista Municipalidad de La Pintana.

“... el control era insuficiente y se ha avanzado un poco en eso, todavía no hay un estándar ideal, necesitamos sistemas de datos en línea, tenemos que generar (...) para automatizar, hay muchos procesos que son automatizables y hemos ya explorado opciones...” (Directivo MISP)

4.3.9. Operación basada en transferencia de recursos

Por último, respecto de la metodología de administración, los entrevistados del Ministerio del Interior destacaron los beneficios que, para dicho Ministerio, ha significado trabajar bajo la modalidad de **transferencia de recursos a una entidad ejecutora** (en este caso Gendarmería de Chile), para que sea ésta quien ejecute. Esto permitiría mantener algún nivel de control y supervisión técnica sobre las actividades de ejecución y no sobre la institución, de la misma forma que utiliza hasta el día de hoy el SENDA. Según los entrevistados, el procedimiento sería tan exitoso que se habría pasado:

“de 70 millones en transferencias el año 2007 a 2.000 millones para este año 2014”
(Directivo MISP).

Sin embargo, desde el Ministerio de Justicia se señaló que esta forma de trabajo habría generado dificultades de gestión para la administración penitenciaria (Profesional MINJU).

5. ANALISIS DE EXPERIENCIA COMPARADA

5.1. Inglaterra y Gales

5.1.1. Antecedentes

Inglaterra es parte de Reino Unido, estado unitario miembro de la Unión Europea, constituido a su vez por Gales, Escocia e Irlanda del Norte, los cuales están dirigidos por la figura de un Primer Ministro quien, apoyado por el Gabinete y el Consejo de Ministros, supervisa el funcionamiento de la administración pública y los organismos gubernamentales en el territorio. Cabe señalar, que dadas las características de este estado, las administraciones están descentralizadas y se encargan de algunos aspectos de política interna tales como salud, educación, sistema de justicia, entre otros.

Inglaterra y Gales superan al 80% de la población total del Reino Unido cercana a 63,6 millones de personas, según la Oficina Nacional de Estadísticas: ONS. Por este motivo, se considerará a Inglaterra y Gales como unidad de análisis para este estudio.

En cuanto a la población penal, el Ministerio de Justicia es el encargado de registrar la información relacionada con personas que están reclusas o en cumplimiento de penas sustitutivas a través del *Offender Management Statistics Quarterly* (Estadísticas Trimestrales de Manejo de Infractores). Según esta fuente, para marzo del 2013 existían 83.769 personas en las prisiones de Inglaterra y Gales, lo que representaba una baja de 4% en relación al año 2012. De este total de población penal, el 95,4% corresponde a hombres (79.900) mientras que un 4,6% (3.869) son mujeres, con una tasa de encarcelamiento de 147 cada 100.000 habitantes. Por otro lado, en materia de la supervisión en la comunidad, los servicios de probación –que como se explicará más adelante son los encargados de supervisar a los condenados(as) en la comunidad- a la misma fecha tenían a su cargo la supervisión de 226.079 condenados(as), de los cuales 76.619 se encontraban cumpliendo una “sentencia en la comunidad”, 37.949 se encontraban con una “sentencia suspendida o diferida (*Suspended or Deferred sentence*) y 111.511 había sido “liberadas bajo licencia” (*released on licence*) de los recintos penitenciarios para el cumplimiento del resto de la pena en la comunidad.

5.1.2. Estructura orgánica

La dirección de la política penitencia en Inglaterra y Gales está a cargo del Ministerio de Justicia. Éste tiene bajo su dependencia al Servicio de Prisiones (*Prison Service*) y a los Servicios de Probación (*Probation Trusts*), los que a su vez son controlados por dicha cartera a través del Servicio Nacional de Manejo de Infractores (*National Offender Management Service*, NOMS por sus siglas en inglés).

El Servicio Nacional de Manejo de Infractores es una agencia ejecutiva del Ministerio de Justicia, cuyo objetivo consiste en proteger a la ciudadanía y reducir la reincidencia, a través del cumplimiento de las condenas establecidas por tribunales y ayudando a los infractores a reformar sus estilos de vida para evitar futuras víctimas de la delincuencia. Para estos efectos, el NOMS coordina los Servicios de Probación y el Servicio de Prisiones, para asegurar una entrega más efectiva de los servicios (NOMS, 2011).

El Servicio de Prisiones tiene como visión el proveer el mejor servicio carcelario posible, cumpliendo con los siguientes objetivos: mantener a los presos de forma segura, reducir el riesgo de reincidencia de dichos presos, y proveer establecimientos seguros y ordenados donde se trate a los presos de manera humana, decente y conforme a la ley. El Servicio de Prisiones administra 123 de las 133 cárceles en Inglaterra y Gales. Las 14 restantes están bajo contrato de aliados del sector privado (HMPS, 2011).

Los servicios de probación, son provistos por 35 entes estatales en Inglaterra y Gales, establecidos bajo la fórmula legal del fideicomiso. Para su funcionamiento, reciben financiamiento del NOMS, y son los responsables de supervisar a aquellos infractores que han sido liberados anticipadamente de la cárcel (*release on licence*) ya sea de manera automática o de manera discrecional a través de la Junta de libertad condicional (*Parole Board*) y a aquellos que han sido condenados(as) al cumplimiento de penas en libertad (*community o suspended sentences*). Además, estos entes estatales, tienen la función de preparar los informes previos a la sentencia de los jueces y magistrados (*pre-sentence reports*), para que estos puedan optar por la sentencia más adecuada. Los servicios de probación también trabajan con las víctimas de delitos sexuales o violentos en los que el ofensor haya sido condenado(a) a penas superiores a los 12 meses. Otra de sus funciones consiste en proveer de alojamiento mediante hostales a aquellos condenados(as) a los que se les hubiere impuesto una condición de residencia y también a aquellos que hayan sido liberados anticipadamente. Finalmente, el personal que ejerce estas funciones, también trabaja en las cárceles, evaluando a los infractores, preparándolos para su liberación y ejecutando programas que abordan la conducta delictual (Ministry of Justice, 2011).

Si bien ambos cuerpos (*Prison Service y Probation Trusts*) se estructuran de manera distinta, tienen un propósito en común: proteger al público y reducir la reincidencia. Los servicios de prisiones y de probación garantizan que las sentencias emanadas por las cortes estén siendo llevadas adelante de manera apropiada, y que se esté trabajando con los infractores, apuntando a las causas de su conducta delictiva

La siguiente figura refleja el organigrama general de su funcionamiento y da cuenta de la estructura organizacional.



Fuente: NOMS

Lo que dice relación con la liberación temprana de condenados(as) cumpliendo una pena privativa de la libertad, se regula bajo la fórmula legal denominada “*release on licence*” (libertad bajo licencia) regulada en el capítulo 6, provisiones 237-268, del *Criminal Justice Act* de 2003. En concreto, en Inglaterra y Gales, no está regulada la Libertad Condicional propiamente tal, sino que se consideran en dicha legislación una serie de provisiones que permiten la liberación temprana de los condenados(as) a penas privativas de la libertad, mediante mecanismos automáticos o discrecionales dependiendo del tipo de sentencia, como se explicará en los siguientes párrafos.

Por otro lado, en materia de eliminación de los antecedentes penales, como se verá más adelante, si bien se encuentra contemplado en la legislación algunos mecanismos que permiten que estos no se consideren trascurrido un tiempo, específicamente en el *Rehabilitation of Offenders Act* de 1974, esto opera de manera de automática en los casos en que procede y no supone intervención alguna de las instituciones del sistema penitenciario.

5.1.3. Control y supervisión en el ámbito postpenitenciario

5.1.3.1. Libertad bajo licencia (Release on Licence)

Para entender el sistema existente en Inglaterra y Gales, es necesario remontarse los cambios introducidos por el *Criminal Justice Act* de 2003 en esta materia. Es necesario mencionar como contexto, que algunos de los cambios introducidos apuntaron a hacerse cargo de las observaciones planteadas por el denominado “Halliday Report” de 2001, el cual fue encargado por el entonces Primer Ministro Jack Straw a un funcionario del gobierno, para que se pronunciara sobre la legislación existente en materia de

juzgamiento y ejecución de las sentencias en materia penal. Ese reporte, destacó entre otras cosas “la falta de utilidad de la prisión en el caso de las sentencias inferiores a los 12 meses” (2001, p. iv en Robinson, 2011), y la práctica asociada a la liberación temprana de sujetos condenados(as) a penas cortas habiendo cumplido la mitad de la condena, que en definitiva dejaba fuera de la oferta en reinserción social a un grupo de infractores altamente reincidentes. En términos generales, el informe propuso un nuevo enfoque en relación a las sentencias de cumplimiento en privación, asociado a una estrecha colaboración entre la labor realizada intramuros y el trabajo realizado en la comunidad (Robinson, 2011).

En base a las recomendaciones de dicho informe, el gobierno sacó a consulta un anteproyecto (*Green paper*)²¹ que luego se materializaría en el *Criminal Justice Act de 2003* y que efectúa una distinción entre términos de la ejecución de las sentencias dependiendo si la pena privativa impuesta es de corta o larga duración.

5.1.3.2. Marco normativo

El *Criminal Justice Act* de 2003 es la legislación en la cual se regulan los distintos tipos de “libertad bajo licencia”. Dicho cuerpo normativo distingue en términos de la ejecución entre las penas privativas de la libertad inferiores a 12 meses y aquellas superiores a dicho rango de tiempo.

5.1.3.3. Requisitos

- Sentencias inferiores a 12 meses (*Short-term sentences*)
 - a) *Suspended sentences* (sentencias suspendidas): Reguladas en la sección 189 de la citada legislación, en virtud de las cual la Corte puede elegir suspender aquellas penas privativas de entre 28-51 semanas, e imponer condiciones similares a aquellas contempladas para las “sanciones comunitarias” (*community sentences*).²² En estos casos, la condena privativa queda en

²¹ Documento oficial con los principales lineamientos de una política pública que se pretende introducir o modificar, que es sacado a consulta por el gobierno, de manera previa a su ingreso a tramitación legislativa, con el objeto de generar debate y discusión sobre las medidas propuestas.

²² Las *Community sentences* son sanciones que se cumplen en el medio libre, y que están reguladas como penas autónomas independientes de las penas privativas. De esta forma, a diferencia de nuestro régimen de la Ley N° 18.216, estas no operan como fórmulas de suspensión o sustitución de las penas privativas, sino que se imponen como penas principales. Los requerimientos que pueden ser impuestos -ya sea singular o conjuntamente- como parte de la sentencia son:

- Trabajos comunitarios
- Supervisión (por un oficial de Probación)

suspense y no se llevará a efectos, a menos que el sujeto no cumpla algunos de los requerimientos impuestos o cometa un nuevo delito. Adicionalmente la citada normativa distingue entre el “periodo de supervisión”, que supone el tiempo por el cual se impondrán ciertos requerimientos al condenado(a), y un “periodo operacional” que es el tiempo por el cual se suspende la sentencia. Obviamente, el primer período no puede superar al segundo, y cada uno no puede ser inferior a 6 meses ni superior a dos años.

- b) *Custody Plus* (Reclusión plus): Este tipo de sentencias se creó de manera de complementar, reforzar el apoyo y la intervención en el caso de sentenciados a privación de la libertad de corta duración. Se encuentra regulada en la sección 81 de la citada legislación y fue concebida como un período corto de reclusión en la cárcel (de 2 a 13 semanas), seguido por un periodo extenso de supervisión en la comunidad (de 26 a 49 semanas en el caso de un delito y hasta 65 semanas en el caso de existir múltiples delitos), en el cual se podía ordenar al sentenciado el cumplimiento de algunos de las condiciones mencionadas en el caso anterior para las “sanciones comunitarias” salvo la asistencia a programas de rehabilitación en drogas, alcohol o de salud mental, los que requerían del consentimiento del condenado(a). Sin embargo, este tipo de sentencias no han sido implementadas hasta la fecha, considerando algunos temores desde el ámbito académico de un eventual alza de la población reclusa, el incremento en términos de nuevos casos para los Servicios de Probación (Maguire, 2007 en Robinson 2011) y los costos asociados a su implementación (Robinson, 2011).
- c) *Intermittent custody* (Reclusión intermitente): Se encuentra regulada entre las secciones 183-186, y bajo este tipo de sentencia, se contempla la posibilidad de que el condenado(a) cumpla algunos días su pena en la cárcel (entre 14 y 90 días los que podían ser cumplidos entre 29 y 51 semanas) y el resto bajo supervisión en la comunidad. La idea fundamental tras su regulación era

-
- Asistencia a programa (acreditado)
 - Rehabilitación en drogas
 - Tratamiento por consumo de alcohol
 - Tratamiento de salud mental
 - Residencia
 - Actividad específica
 - Prohibición de realizar una determinada actividad
 - Exclusión de determinados lugares
 - Reclusión domiciliaria (*Curfew*)
 - Asistencia a un centro.

permitir la reclusión en recintos penitenciarios los fines de semana por un máximo de 48 horas, permitiendo que condenado(a) pudiera seguir trabajando durante la semana. Al igual que en el caso de la sentencia anterior, esta sanción en la práctica se ha sido dejada de lado (Robinson, 2011).

- Sentencias superiores a 12 meses (*Longer sentences*)
 - a) *Standard determinate sentence* (Sentencia determinada standard): Se encuentra regulada en la sección 249 y establece que todo condenado(a) a penas superiores de 12 meses, que haya cumplido la mitad de su condena en la cárcel deberá cumplir el resto de la pena en la comunidad bajo la supervisión de los servicios de probación. De esta forma, bajo la presente regulación, todos los condenados(as) a una pena privativa de la libertad son elegibles para su liberación automática una vez cumplida la mitad de su sentencia (McCarva, 2008; Robinson, 2011).
 - b) *Extended Sentence for Public Protection* (sentencia extendida para la protección del público): Este tipo de sentencia, regulada en la sección 227, comprende un periodo de cumplimiento en la cárcel (*custodial term*) seguido de un período extendido de supervisión en la comunidad (*extended licence period*), y está específicamente establecido para los casos de condenados(as) mayores de 18 años que han sido sentenciados por un delito violento o contra la indemnidad sexual bajo los siguientes supuestos (Robinson, 2011):
 - Que se trate de un delito especificado (*Specified offences*) en el anexo 15 del *Criminal Justice Act*,²³
 - Que la ofensa no sea “seria”, es decir que tenga asignada una pena máxima de 10 años de reclusión o más, y
 - Que el sentenciado represente un riesgo significativo (*significant risk*) de ocasionar un daño serio (*serious harm*)²⁴ al público si cometiere nuevos delitos especificados.

²³ El anexo 15 distingue entre:

- Delitos violentos especificados (*Specified Violent offenders*): Homicidio involuntario, secuestro, falsa privación de la libertad, amenazas de muerte, lesiones graves, lesiones maliciosas, entre otras.
- Delitos sexuales especificados (*Specified Sexual offenders*): violación, administración de drogas para facilitar la relación sexual, relación sexual con niña menor de 13 años, relación sexual con niña menor de 16, entre otros.

²⁴ El concepto de daño serio (*serious harm*) está precisado en la sección 224(3) como la posibilidad de dar muerte u ocasionar lesiones personales graves, ya sea físicas o psicológicas.

El periodo de cumplimiento en la cárcel no puede ser inferior a 12 meses y corresponde a aquel que se hubiera aplicado en caso que el sentenciado no fue considerado “peligroso” en atención a estas provisiones. El periodo de supervisión extendido en la comunidad, es de hasta 5 años en el caso de sentenciados por delitos violentos y de 8 años en el caso de los sentenciados por delitos sexuales.

Sin perjuicio de lo señalado, esta norma ha sufrido dos cambios importantes: mediante el *Criminal Justice and Immigration Act* de 2008, se estableció que las cortes no tienen la obligación de imponer estas sentencias para los casos indicados, sino que es una atribución facultativa. Además, inicialmente estos casos podían ser liberados –de manera independiente del período de cumplimiento en la cárcel fijado por la corte– habiendo cumplido la mitad de su condena, cuestión que era sometida al conocimiento de una junta de libertad condicional (*Parole Board*).²⁵ Sin embargo, una reforma introducida por la misma legislación de 2008, estableció que la liberación trascurrida la mitad de la condena en prisión, operaría de manera automática, quedando bajo la supervisión de los servicios de probación tanto por el periodo que le restaba de cumplimiento en la cárcel como por todo el período de extendido de supervisión en la comunidad (de 5 u 8 años según el caso) (Crown Prosecution Service, 2008).

c) *Indeterminate sentences for Public Protection* (sentencias indeterminadas para la protección del público): Las sentencias indeterminadas tienen una larga historia de utilización en el Reino Unido, basados en el paradigma positivista, y suponen, como lo indica su nombre, que el sentenciado si bien tiene claridad de la extensión máxima de su sentencias, desconoce cuándo y si es posible ser liberado bajo una supervisión en la comunidad. Estas se encuentran reguladas en la sección 225, la que establece que las cortes podrán imponer este tipo de sentencias en las siguientes hipótesis (Robinson, 2011):

- Que se trate de un delito especificado (*Specified offences*) en el anexo 15 del *Criminal Justice Act*,
- Que el delito sea además serio (*serious offences*), es decir que tenga asignada una pena máxima de 10 años de reclusión o más, y

²⁵ Cuya composición se abordará supra.

- Que el sentenciado represente un riesgo significativo (*significant risk*) de cometer daños serios (*serious harms*) al público en caso de cometer nuevos delitos de aquellos especificados.

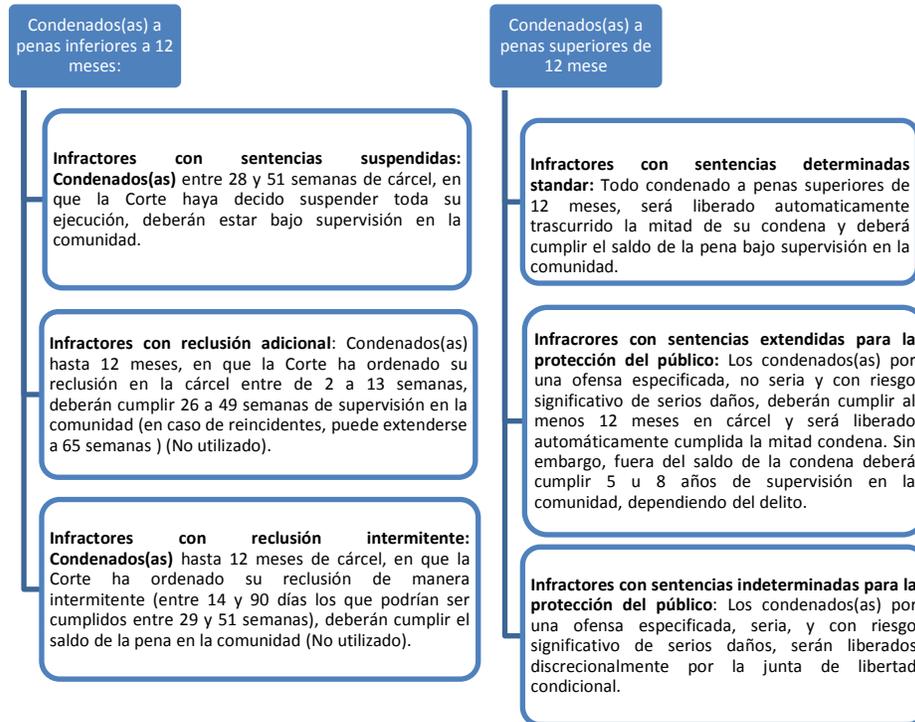
Al igual que en el caso anterior, esta norma ha sufrido modificaciones importantes a partir de la dictación del *Criminal Justice and Immigration Act* de 2008. Esto pues hasta antes de 2008, las cortes se encontraban compelidas a dictar este tipo de sentencias cuando concurrieran las hipótesis anteriores respecto de un sentenciado por un delito, y de acuerdo a la corte no fuera apropiada una sentencia de por vida. Este criterio fue relajado por la citada modificación, permitiendo mayor discreción de la magistratura y exigiendo para su imposición que la ofensa hubiera al menos arriesgado dos años de cárcel, para ser meritoria de una sentencia indeterminada para la protección del público (Robinson, 2011).

En estos casos, al tratarse de sentencias indeterminadas, la corte no fija una fecha de cumplimiento para este tipo de sentencias, sin embargo, sí debe determinar un período mínimo de cumplimiento en la cárcel, período que es conocido como de “tarifa” (*the tariff*) (Robinson, 2011).

La liberación en estos casos es de cargo de la Junta de Libertad Condicional (*Parole Board*)²⁶, y en estos casos queda sujeto a supervisión en la comunidad (*release on licence*) bajo la supervisión de los servicios de probación. Además se contemplan normas especiales relativas a la revocación de la liberación, pues incluso puede ser revocada trascurridos 10 años de su otorgamiento por el Secretario de Estado bajo la recomendación de dicha junta (Robinson, 2011).

De acuerdo a lo expuesto anteriormente y a modo de síntesis, la población objetivo para efectos de liberación bajo licencia (*release on licence*) es la siguiente:

²⁶ La junta de Libertad Condicional (*Parole Board*), se estableció en 1968 en virtud del *Criminal Justice Act* (Ley de justicia penal) de 1967. Es un ejecutivo organismo público no departamental e independiente, con presupuesto propio, cuya función es hacer evaluaciones de riesgo para decidir quién puede ser liberado de forma segura en la comunidad en los casos de personas cumpliendo sentencias de prisión de por vida (*life sentence prisoners*) y las sentencias indeterminadas para la protección del Público. En agosto de 2013, contaba con 232 integrantes de diferentes profesiones y funciones (71 jueces, 17 psiquiatras, 19 psicólogos, 8 funcionarios de los servicios de probación y 117 miembros independientes). Para mayor información véase <https://www.justice.gov.uk/about/parole-board>. [visitado 15.01.2014]



Fuente: elaboración propia

Como se observa de lo expuesto, la política asociada a la liberación de personas cumpliendo penas privativas de libertad es generalizada, donde la mayoría de las personas que cumplen penas de tal naturaleza, en algún punto –usualmente habiendo cumplido la mitad de la pena- serán liberadas automáticamente en la comunidad. La diferencia radica, en que en el caso de las penas inferiores a 12 meses, los condenados(as) son liberados sin supervisión, mientras que tratándose de condenados(as) a penas superiores a 12 meses, estos siempre quedarán sujetos a la supervisión de los servicios de probación, generalmente por el saldo de pena que le quede por cumplir o en algunos casos agregando un periodo adicional de supervisión en la comunidad (sentencias extendidas). En este contexto, los únicos que no podrían acceder automáticamente a la liberación trascurrida la mitad de la condena, son los sentenciados de por vida y aquellos con sentencias indeterminadas para la protección del público, los que son liberados en base a la decisión de la Junta de Libertad Condicional.

5.1.3.4. Oferta programática

Como se señaló anteriormente, la supervisión de todos aquellos que son liberados mediante los mecanismos antes señalados, quedan sujetos a la supervisión de los servicios de probación.

La intervención de los servicios de probación hasta la década de los 90' se basaba en un modelo reinserción denominado de "after-care" (cuidado posterior) o "tradicional"

(Maguire, 2007, p. 406) que descansaba básicamente en la voluntariedad del condenado(a), quien definía sus necesidades, y al cual se apoyaba en la resolución de problemas prácticos y en el acceso a la oferta de los servicios sociales, con poco impacto directo en la reducción de la reincidencia. Este modelo de reinserción de los servicios de probación ha sufrido cambios radicales en las últimas décadas, pasando en la actualidad a descansar en los siguientes elementos: fuerte foco en la reducción de las conductas infractoras, evaluación sistemática de las necesidades y riesgos por personal profesional, foco en las “necesidades criminogénicas”, participación compulsiva del condenado(a) en los programas de rehabilitación y un incremento del control sobre el condenado(a) en relación a su asistencia a los programas, reuniones y el cumplimiento de las condiciones (Maguire, 2007).

El modelo de reinserción actual realizado por los servicios de probación responde a lo que el NOMS –agencia de la cual dependen- ha denominado “*Offender Management Model*” (OMM) (modelo de manejo de infractores). Si bien el concepto de “*Offender Management*” se utilizaba en el servicio correccional de Inglaterra y Gales desde la década de los 90, no existía claridad sobre su definición. Fue nuevamente un informe independiente, el denominado “Informe Carter” en el 2003, el que dio a conocer la necesidad de contar con un enfoque unificado y estratégico que pudiese brindar un manejo integral de los infractores de ley en el cumplimiento de sus condenas. A partir de ese informe, se desarrollaron distintas acciones a nivel gubernamental que derivaron finalmente en la creación del Modelo Nacional de Manejo de Infractores de Inglaterra y Gales en el año 2006, que permitieron al NOMS contar con un mecanismo universal, inclusivo, integrado y flexible para el manejo individual de infractores de ley que se aplica tanto para condenas en medio libre como en cerrado (NOMS, 2006).

Como aspectos relevantes del modelo se destaca, la introducción de un enfoque que utiliza conceptos y significados comunes para todos los niveles de intervención -esto es, funcionarios de del servicio de prisiones, de probación y proveedores-, que a su vez son aceptados por el equipo interventor y que sistematiza la gestión con el infractor(a) durante su contacto con el NOMS. Sumado a esto, el modelo organiza una intervención secuencial de inicio a fin de la condena, donde el rol que cumple cada uno de los miembros del equipo en el manejo individual de los infractores es fundamental (NOMS, 2006), el cual es dirigido por un gestor o “manager” designado por el NOMS.

El gestor o “manager” asume un rol directivo en este proceso y toma todas las decisiones respecto al caso, las que debe realizar con mira a la reintegración del sujeto a la comunidad. Así, se trata de una preparación individual y acompañada, que cada infractor(a) lleva a cabo con su gestor mediante una secuencia conocida como ASPIRE. Las siglas ASPIRE reflejan la esencia del OMM basados en la siguiente estructura consecutiva:



Fuente: Elaboración propia en base a NOMS, 2006

El diagnóstico inicial se basa en la evaluación del riesgo del condenado(a). Para esos efectos, se utilizan distintas fuentes de información provenientes de agencias gubernamentales, de los tribunales implicados y también a partir de la aplicación de OASys (*Offender Assessment System*). Este instrumento, de carácter psicométrico y dinámico, evalúa de manera sistemática la probabilidad de riesgo de reincidencia y el riesgo de daño a la ciudadanía, junto con identificar las necesidades claves del infractor(a) para construir el Plan de Sentencia individual (NOMS, 2008).

Generalmente, considerando que el OMM supone el manejo del infractor(a) desde el primer momento de su ingreso al sistema penal, el diagnóstico antecederá a la elaboración de la sentencias y sirve de base a los informes pre –sentencia (*pre-sentence report*) que deben elaborar los oficiales de los servicios de probación y que contienen una recomendación de sentencia para los jueces.

Una vez dictada la sentencia, se formula en base a la evaluación inicial, en concordancia con los requerimientos de la sentencia establecida por el tribunal y los recursos disponibles, el plan de sentencia. Este plan define quién hace qué, cuándo y de qué forma para lograr los objetivos propuestos en la intervención. Para ello, el gestor tiene a su haber una serie de dispositivos que dan soporte a sus decisiones en la intervención, en términos del grado de asignación de recursos, el perfil de riesgo de reincidencia y el grado de complejidad que presenta cada caso (NOMS, 2006).

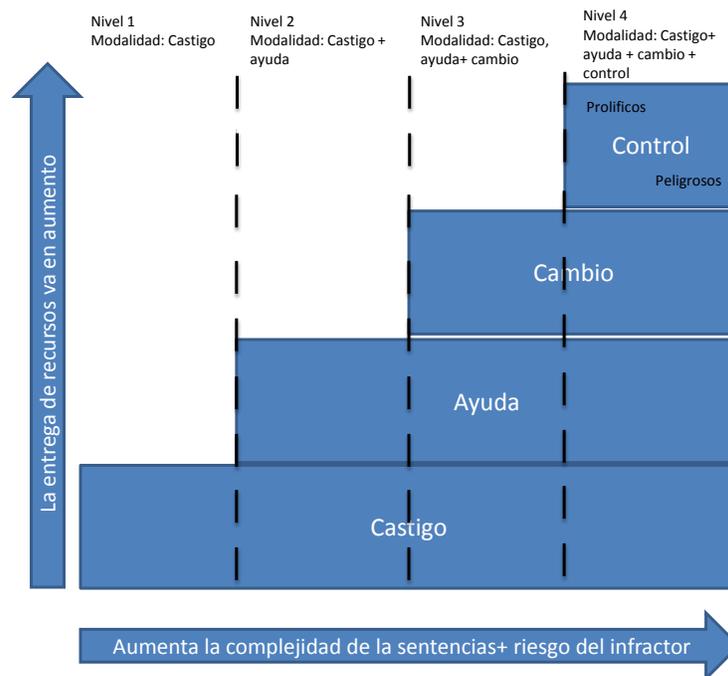
La implementación se produce cuando el plan se pone en marcha, y es en este momento donde todas las partes involucradas comparten la responsabilidad del éxito de la intervención. En otras palabras, no es un asunto que le compete netamente al gestor y su equipo, sino al sistema completo. Así, es una tarea del gestor velar por el apropiado despliegue de las intervenciones acordadas en el plan, desarrollando una revisión periódica de los avances y retrocesos del proceso (NOMS, 2006).

Finalmente, el ciclo se cierra con la revisión de la ejecución y la evaluación del grado de éxito obtenido con el condenado(a), los logros alcanzados y su rentabilidad (*“value for money”*) (Pitts, s/a).

El Modelo de Manejo de Infractores desarrollado por NOMS, presenta cuatro niveles para clasificar un caso, los cuales reflejan la complejidad de la sentencia y el nivel de riesgo del infractor(a). La clasificación tiene como base 4 estilos o modos, no excluyentes entre sí,

que ayudan a organizar la forma de tratamiento, éstos son: “Castigo”, “Ayuda”, “Cambio” y “Control”. La premisa es a mayor complejidad, mayor intervención y despliegue de recursos del Servicio.

En este sentido, el nivel 1 (de menor complejidad y riesgo delictivo) solo contempla la modalidad de “Castigo”, en virtud del cual se debe velar porque se cumpla apropiadamente la sentencia; el nivel 2 también incluye la modalidad de “Castigo”, agregando a su vez el modo “Ayuda” que supone que el condenado(a) reciba apoyo en situaciones prácticas como el desempleo, problemas de habitabilidad, etc.; el nivel 3 propone un enfoque de intervención que además de los modos anteriores, suma el “Cambio”, lo que implica la implementación de un programa diseñado para el cambio personal que frecuentemente incluye tratamiento de drogas y alcohol, programas de modificación de conducta delictual y entrenamiento de habilidades sociales. Por último, el nivel 4 tal como los anteriores, contiene las modalidades “Castigo”, “Ayuda”, “Cambio” y agrega “Control”, destinándose a infractores(as) con perfiles de mayor riesgo delictual, por tanto, su intervención es intensiva y requiere de alta vigilancia para efectos de proteger a la población, y de colaboración inter-agencial para su manejo (NOMS, 2006).



Fuente: Elaboración propia en base a McCarva (2008)

Como se desprende de lo señalado anteriormente, este modelo integrado (OMM), se aplica al sujeto en todo su tránsito por el sistema penitenciario o el cumplimiento de una pena en la comunidad y abarca también la fase de la liberación bajo licencia (*release on licence*). La intensidad de las intervenciones dependerá del nivel de riesgo asignado al

sujeto liberado, no existiendo distingos en el trabajo desarrollado por los servicios de probación, si se trata de un sujeto cumpliendo una pena en la comunidad (*community sentence*) o de uno liberado bajo licencia. Asimismo, en términos de los programas, los servicios de probación proveen la oferta a través de programas acreditados, que en general son aplicables tanto a condenados(as) a penas de cárcel como a los sujetos cumpliendo penas comunitarias o a aquellos liberados bajo licencia. No obstante lo anterior, hay algunos programas específicos para los contextos de reclusión.

La provisión de los programas se efectúa ya sea a través de la ejecución directa de profesionales de los servicios de probación o mediante la participación de privados ya sea a través de empresas u ONGS (denominadas “sector voluntario” (*voluntary sector*)). El sistema funciona mediante un sistema de acreditación de los programas entregada por el NOMS, llevada a cabo por un grupo independiente de expertos internacionales denominado “Panel de Acreditación de servicios correccionales”.²⁷ La acreditación de programas por parte de este panel, se efectúa de acuerdo a los lineamientos de la literatura del “*What Works*” (Qué funciona), debiendo por lo tanto tratarse de programas basados en evidencia, demostrando por tanto que sus técnicas -de carácter cognitivo conductual-, e intervenciones, generan un impacto positivo en las necesidades criminógenas, reduciendo la probabilidad de reincidencia. Asimismo, en base a la misma literatura, se considera como base de la acreditación el que los programas respondan a los principios relativos a las “prácticas efectivas” (*effective practices*).²⁸ En este contexto, el panel ha desarrollado ciertos criterios de evaluación, siendo los principales (NOMS, 2011):

²⁷ El Panel de acreditación de servicios correccionales, es un órgano consultivo no estatutario del Ministerio de Justicia. Los miembros del panel, son individuos independientes respetados en sus campos por sus conocimientos especializados y su experiencia en la evaluación de programas de abordaje de la conducta delictiva, los principios de la práctica y/ o acreditación efectiva. En general participan criminólogos de renombrada trayectoria y pertenecientes a las mejores universidades del Reino Unido e internacionales. Su labor principal es la de acreditar programas para los infractores y prestar asesoramiento sobre cuestiones de auditoría y de investigación que se someta a su conocimiento (NOMS, 2010-2011).

²⁸ Como resultado de los continuos estudios en el ámbito de la criminología, autores asociados al movimiento del “*work works*” fueron identificando algunos principios generales para tratamiento penitenciario que caracterizarían las denominadas “prácticas efectivas” en torno a la reinserción social y/o la disminución de la reincidencia delictiva (McGuire, 2006). Éstos son:

- Realizar buenas evaluaciones respecto de las necesidades criminógenas y/o de riesgo de reincidencia de la población atendida.
- Priorizar a los individuos con mayor compromiso delictivo y/o riesgo de reincidencia.
- Prestar servicios de manera individualizada abordando todas las necesidades detectadas y considerando las fortalezas, las limitaciones y los estilos de aprendizaje de cada sujeto.
- Utilizar estrategias de intervención basadas en modelos cognitivo-conductuales, aunque sin descartar otras aproximaciones ya que esto dependerá del objetivo de la intervención.
- Aplicar los servicios desde el comienzo del cumplimiento de la condena y continuar con su prestación entre 6 y 12 meses luego del egreso.
- Incluir la participación de la familia y comunidad en el proceso de reintegración.

- Existencia de un claro modelo de cambio.
- Criterios específicos de selección de infractores.
- Focalización en factores de riesgo.
- Emplear métodos eficaces.
- Orientación a las habilidades.
- Adecuadas secuencias, duración e intensidad de las intervenciones.
- Motivación y compromiso.
- Continuidad de los servicios.
- Mantenimiento de la integridad.
- Evaluación y Seguimiento.

El panel acreditará a aquellos programas que cuenten con evidencia sobre sus efectos en la reincidencia, que permitan apoyar el enfoque general y los métodos utilizados. En el caso de los programas más recientes, los datos de reincidencia pueden no estar disponibles para el programa en su forma actual. En ese caso, el panel exige que se entregue un nivel básico de evidencia que apoye el enfoque general y la mayoría de los métodos especificados en el modelo. El panel en estos casos, requerirá de un compromiso continuo para la evaluación de los resultados basados en los datos de reincidencia y mantendrá los programas acreditados en base a una revisión periódica de la evidencia actualizada (NOMS, 2011).

Los programas son acreditados normalmente por un período de cinco años, después de lo cual deben ser objetos de una nueva revisión. Adicionalmente, si se realiza algún cambio sustancial a un programa acreditado dentro de ese periodo de cinco años, los encargados de desarrollar el programa, deberán presentarlo al Panel nuevamente para su revisión y aprobación de los cambios. Los programas también pueden ser “reconocidos” (acreditados provisionalmente). Esto ocurre cuando un programa ha recibido una calificación suficientemente alta para justificar su uso inmediato en la cárcel o en la comunidad, sin perjuicio que en Panel haya identificado algunas cuestiones que es necesario que los entes encargados de desarrollarlo aborden. En estos casos, dentro de 12 meses (a menos que se especifique lo contrario por el Panel) se requerirá una nueva exposición para demostrar que las medidas específicas se han utilizado para abordar los puntos observados por el panel, con el fin de obtener la calidad de programa “acreditado” (NOMS, 2011).

Algunos de los programas son “genéricos”, es decir están diseñados para ser aplicados frente a cualquier tipo de delincuencia, mientras que otros son “específicos”, es decir, son

-
- Atender la prevención de recaídas.
 - Contar con equipos de trabajo especializados y altamente capacitados.

aplicables a determinada tipo de delincuencia o a ciertas conductas asociadas a factores criminógenos específicos, como es el caso de los programas de intervención para ofensores sexuales o que hayan cometido delitos de violencia doméstica. También hay algunos que han buscado abordar particularmente el fenómeno de delincuencia femenina con especificidad respecto de ciertos delitos (Canton, 2011).

A modo de ejemplo, se listarán y describirán brevemente algunos programas para conductas infractoras (OBPs por sus siglas en inglés: *Offender Behavior Programmes*) y abuso de sustancias que actualmente se encuentran acreditados por el Servicio Nacional de Manejo de Infractores para su intervención en la comunidad:²⁹

- ART (Entrenamiento para reemplazar la agresión, por sus siglas en inglés: *Agression Replacement Training*), destinado a personas condenadas por delitos violentos que busca responsabilizarlas por su comportamiento y las consecuencias de éste, mediante el control de su temperamento.
- Creencia en el Cambio (*Belief in Change*), programa orientado para infractores de medio a alto riesgo delictual, centrado en la reintegración y el desarrollo de habilidades y redes de apoyo para el retorno a la comunidad. Utiliza una variedad de métodos para el logro de sus objetivos tales como trabajo estructurado en grupo, coaching individual y tutorías, poniendo especial énfasis en la creación de vínculos con la comunidad y mejoramiento de la empleabilidad.
- CDVP (Programa de violencia domestica comunitaria, por sus siglas en inglés: *Community domestic violence programs*), programa destinado a reducir el riesgo de cometer delitos violentos o abusivo en contra de mujeres, de hombres que se encuentren en pareja, ayudando al condenado(a) a cambiar sus actitudes y comportamiento para reducir el riesgo de comportamiento violento y abusivo en la familia.
- COVAID (Control de violencia y cólera en bebedores impulsivos, por sus siglas en inglés: *control of violence and anger in impulsive drivers*). Programa que se entrega ya sea través de terapias de grupos o individuales, tanto en contextos privativos o comunitarios. En general se enfocan en infractores jóvenes varones, con historial reiterado de utilización de la violencia bajo intoxicación.
- Programa de tratamiento de delincuencia sexual por internet (en inglés *Internet Sexual Offending treatment programme*), programa para infractores de bajo, mediano y alto riesgo, que hubieren sido condenados(as) por cometer delitos

²⁹ Para mayor información de los programas acreditados o reconocidos, véase https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217276/correctional-services-acc-panel-annual-report-2010-11.pdf [visitado 16.01.2014]

sexuales a través de internet. Se trata de un programa de tratamiento cognitivo-conductual y tiene como objetivo reducir el riesgo de la reincidencia de la comisión de delitos sexual a través de Internet.

- OSAP (Programa de Abuso de Sustancias, en inglés *Substance Abuse Programme*), que atiende el uso indebido de alcohol y drogas por medio de métodos cognitivos que buscan prevenir recaídas y disminuir el riesgo de reincidencia.
- Programa Priestley One to One (también conocido como Priestley OTO), ejecutado en la comunidad, se define como un programa de motivación cognitiva, concentrado en el cambio de comportamiento delictivo, incluyendo temas como la resolución pacífica de problemas, autocontrol, habilidades sociales y responsabilización.
- Programa de mujeres (*The women's program*), es un programa cognitivo y emocional específicamente diseñado para intervenir a mujeres que han cometido delitos contra la propiedad y poseen riesgo de ser condenadas nuevamente por delitos no violentos. Es pertinente su utilización en el caso de mujeres condenadas que cuentan con un historial de delincuencia contra la propiedad, independientemente que el delito por el cual se encuentre cumpliendo su condena no sea de tal naturaleza. El programa interviene en la forma en las mujeres entienden y manejan los problemas en sus vidas, y les hace buscar formas alternativas para lidiar con esos problemas.
- RESOLVER (en inglés, *RESOLVE*), programa de intensidad moderada basado en intervenciones cognitivo-conductuales, que busca reducir la violencia en condenados(as) de mediano riesgo varones, mediante sesiones individuales y grupales. Es aplicable en el caso de condenados(as) con historial de violencia reactiva o instrumental.
- SCP (Programa de cambio propio, por sus siglas en inglés: *Self change programme*), que busca reducir la violencia repetida de condenados(as) de alto riesgo, mediante el abordaje de los patrones de pensamiento antisocial y de las creencias que apoyan la utilización de la violencia por parte del condenado(a).
- SOPT Core (Programa de tratamiento de ofensores sexuales, por sus siglas en inglés: *Sex offenders treatment programme*), dirigido a condenados(as) por delitos sexuales, ofreciendo ayuda a la comprensión de la comisión de los delitos, aumentando la conciencia de daño hacia la víctima y principalmente apoyando el proceso de desarrollar metas significativas y no delictivas que puedan llevar a la práctica.
- TSP (Programa de habilidades de pensamiento, por sus siglas en inglés: *Thinking Skills Programme*), referido al entrenamiento de habilidades cognitivas para

reducir la reincidencia, mediante técnicas que promueven el desarrollo de metas y la planificación de su consecución por la vía lícita.

Fuera de la intervención y los programas entregados por los Servicios de probación, en el caso de condenados(as) que presenten riesgo alto o muy alto de causar serios daños, una vez liberados bajo licencia, quedarán sujetos adicionalmente a un sistema de control a través de un panel integrado por varias agencias denominado “Arreglos multi-agencias para la protección del público” (*Multi-Agency Public Protection Arrangements*, MAPPa, por sus siglas en inglés). Este sistema de control fue originalmente creado bajo la regulación del *Criminal Justice and Court Services Act* (Ley de justicia penal y servicios de las cortes) de 2000, pero fue consolidado bajo el *Criminal Justice Act* de 2003, que estableció a la policía, los servicios de probación y el Servicio de Prisiones como “autoridades responsables” de la supervisión de estos casos, y estableciendo el deber de otras agencias de cooperar con dichas autoridades (Wood y Kemshall, 2007). Estas otras agencias pueden variar dependiendo de las necesidades de la persona sujeta a este tipo de supervisión, pero en términos generales comprenden a agencias locales tales como: los servicios sociales, los servicios de salud, los servicios de vivienda, los servicios de educación, los servicios de empleo, los servicios encargados de las fronteras, junto con la participación de aquellos propietarios encargados de acomodar a condenados(as) MAPPa o los encargados de proveer los servicios de monitoreo telemático de infractores.³⁰

En términos prácticos, esto implica que cuando un condenado(a) ha sido identificado como usuario MAPPa (por el servicio de prisiones previo a su liberación), se debe proceder a evaluar el riesgo que representa, ya sea en términos de su reincidencia o de la posibilidad de causar serios daños, a través de diversos instrumentos de evaluación. Luego, si el condenado(a) presenta niveles de riesgo alto o muy altos, quedará bajo la supervisión de estas autoridades responsables, las que deberán elaborar un “plan de manejo del riesgo” (*management risk plan*). Este plan, varía de un infractor(a) a otro, dependiendo de los niveles de riesgo que presente, lo que en la práctica se traduce cooperaciones más o menos intensivas entre las agencias, exigiéndose en algunos casos reuniones periódicas denominadas “reuniones MAPPa” (*MAPPa meetings*). Además, para estos efectos se maneja a nivel central una base de datos de estos condenados(as) MAPPa denominada VISOR, al cual pueden acceder las agencias responsables (NOMS, 2012). Los siguientes son los niveles de manejo de infractores MAPPa (NOMS, 2012):

- Nivel 1: Supone que la supervisión sea efectuada sólo por una agencia, sin que exista la obligación de reunirse con otras agencias, sin perjuicio que éstas deban compartir la

³⁰ Para mayor información véase <http://www.justice.gov.uk/offenders/multi-agency-public-protection-arrangements> [visitado 16.01.2014]

información sobre el condenados(as). La mayoría de los sentenciados que cumplen el perfil MAPPA son supervisados a través de éste nivel.

- Nivel 2: Supone una supervisión a través de dos o más agencias, las que deberán compartir información y en que se requiere que estas se reúnan periódicamente a revisar los casos en “reuniones MAPPA”.
- Nivel 3: También supone la supervisión por dos o más agencias y el compartir información, pero además se requiere que los que participen en las reuniones de MAPPA sean representantes de nivel senior de la institución.

5.1.3.5. Áreas de trabajo

El foco inicial del trabajo en base a la literatura del *What Works*, se plasmó a través de la ejecución de programas de abordaje de la conducta infractora (OBP). Sin embargos, sin la existencia de un acceso genuino y justo de oportunidad para la inclusión social, el cambio personal se torna insuficiente para generar la desistencia (Canton, 2011).

Un influyente informe evacuado la disuelta Unidad de “Exclusión Social” (*Social Exclusion Unit*) -reformulada más tarde como la *Oficina para la Sociedad Civil (Office for Civil Society)*-, investigó sobre aquellos factores que aumentaban la probabilidad de que un ex recluso reincidieran y las agrupó en diversas áreas de intervención. De acuerdo al citado informe (Social Exclusion Unit, 2002), muchos infractores se encontraban socialmente excluidos y carecían de las habilidades y recursos para construir y mantener una vida libre de delitos. Estos problemas, eran incapaces de ser solucionados a través de medidas parciales como la asistencia a grupos voluntarios para lograr alojamiento, trabajo o el abordaje del consumo problemático de drogas. Más bien, lo que se requería era de una estrategia conjunta, guiada por el gobierno central y que involucrara a todos los departamentos, en virtud de la cual la reinserción de ex reclusos se trasformara en una actividad prioritaria, que se reflejara en los objetivos de todos los departamentos. Así por ejemplo, los departamentos de salud y vivienda, que antes veían a los infractores como su última prioridad, pasaban a tener una responsabilidad primordial en estas materias. Muchas de las recomendaciones del citado informe, se plasmaron en 2004 en el “Plan nacional de acción para la reducción de la reincidencia” (*Reducing re-offending National Action Plan*) (Maguire, 2008).

El citado Plan nacional de acción, buscó ser operativizado a nivel regional, estableciendo nueve regiones distintas, y a su vez estableció nueve “vías” (*pathways*) para salir del delito e identificó un número de áreas claves donde la estrategia y servicios, usualmente proveídos en conjunto con otras agencias, debiendo ser resaltados los siguientes (Canton, 2011):

- Alojamiento.
- Educación, capacitación y empleo (ETE por sus siglas en inglés).
- Salud mental y física.
- Tratamiento de alcohol y drogas.
- Finanzas, beneficios y deudas.
- Hijos y familias del infractor(a).
- Actitudes, pensamiento y el comportamiento.

- Alojamiento:

De acuerdo a la planificación nacional estratégica del NOMS, en materia de alojamiento o búsqueda de vivienda de personas bajo supervisión en la comunidad, se han establecido algunos objetivos concretos los que deben apuntar tanto el trabajo desarrollado por el servicio de prisiones como los de probación (NOMS, 2008):

- Hacer una evaluación temprana de las necesidades de vivienda de los infractores y empezar a abordar esas necesidades a la mayor brevedad con el objeto de maximizar las soluciones de vivienda, y evitar que el condenado(a) liberado no tenga donde llegar en la comunidad.
- Desarrollar una asociación estrecha de trabajo entre NOMS, las agencias del sistema de justicia penal, y los proveedores locales de vivienda -incluyendo las ONGS-, para aumentar el número de condenados(as) supervisados en la comunidad que cuentan con alojamiento.
- Asegurarse que los condenados(as) sean incluidos en las estrategias e iniciativas nacionales, regionales y locales, específicamente en los planes comunales, los planes de renovación de barrios, agencias de Viviendas regionales.
- Asegurarse que el apoyo a los condenados(as) supervisados en la comunidad le permitan mantener una vida independiente.

Los servicios de probación, cuentan además con recintos denominados “Hostales de Probación” (*probation hostels*) o “locales autorizados” (*approved premises*), mediante los cuales se otorga alojamiento estructurado, supervisado y temporal a los condenados(as) que debieran estar viviendo en la comunidad. De esta forma, tanto hombres como mujeres que se encuentren en libertad bajo fianza, cumpliendo su sanción en la comunidad o que hubieren sido liberados bajo licencia, pueden alojar en estos recintos.³¹

Las reglas de residencia de los hostales en general son bastante estrictas e incluyen:

³¹ Información extraída desde <http://www.northumbria-probation.co.uk/protectingthepublic/probationhostels.html> [visitado 17.01.2014]

- reclusión nocturna estrictamente monitoreada, y que dependiendo de los niveles de riesgo del sujeto, se fijará el régimen exigiendo una recogida más temprana o el deber de reportarse en periodos adicionales del día.
- Registro de los dormitorios.
- Prohibición de consumo de alcohol, drogas o solventes. Además puede considerar el testeo periódico de consumo de sustancias.

En caso de incumplimiento, los condenados(as) pueden ser objeto de una advertencia o incluso pueden ser regresados a prisión.

En cada hostel hay un equipo de trabajadores que evaluará al sujeto y diseñará un programa estructurado de trabajo, tendiente a disminuir la ocurrencia de nuevas conductas infractoras.

En términos de su administración, algunos son directamente operados por los servicios de probation, mientras que otros son operados por privados.

- Educación, capacitación y empleo (ETE)

La evidencia muestra que aquellos infractores que se encuentran desempleados, tienen mayores posibilidades de reincidir que aquellos que sí cuentan con trabajo. Adicionalmente, un mensaje consistente de la literatura apunta a que los infractores se encuentran incapacitados de encontrar trabajo, debido a que en general cuentan con una baja alfabetización y destrezas básicas, pobres cualificaciones, escasa experiencia en trabajos legítimos o sustentables, baja autoestima y motivación para encontrar trabajo, entre otros aspectos (Hedderman, 2007). Considerando lo anterior, las intervenciones en los ámbitos de educación, formación y empleo, buscan desarrollar en los infractores habilidades que les permitan mejorar sus prospectos de trabajo, lo que ha llevado al NOMS y a los servicios de probation a buscar alianzas con otras agencias (Canton, 2011).

Por su parte el NOMS, ha establecido los siguientes aspectos que conforman el ámbito de intervención denominado “Educación, Formación y Empleo” (*Education, training and employment*, ETE por sus siglas en inglés). Estos objetivos son los siguientes (NOMS, 2006):

- Desarrollar la puesta en marcha, planificación y futuros arreglos para un servicio de aprendizaje y habilidades que proporcione a los infractores habilidades para la vida y mejora de sus posibilidades de empleo.
- Usar las sentencias de forma constructiva para mejorar las oportunidades de empleo, estableciendo actividades de educación, formación y trabajo como parte del nuevo marco de intervención.

- Desarrollar estrategias a nivel local, regional y nacional para involucrar a los empleadores en la provisión de puestos de trabajo a ex presidiarios.
- Posicionar la empleabilidad y el empleo en el centro de la supervisión en la comunidad, para cada uno de los infractores desempleados.

Como se puede apreciar, estos objetivos dan cuenta de una política de gobierno cuyo propósito es el empleo sostenible de los infractores, es decir, que se mantenga en el tiempo. Por ende, el desarrollo de las habilidades sociolaborales es fundamental en dicho proceso y eso explica el énfasis en la educación y entrenamiento previo al empleo propiamente tal, tanto dentro de la cárcel como en la misma comunidad. En esta línea, NOMS se provee de OLSU (*Offender Learning and Skill Unit*), organismo apoyado por el Ministerio del Interior y de Educación, que mediante un nuevo servicio de enseñanza de habilidades para los infractores ofrece una formación consistente con las oportunidades de empleo futuras, planificada, certificada y orientada a la comunidad.

Por otra parte, todo el trabajo de NOMS dirigido a la creación y consolidación de redes de tipo laboral fuera del recinto penal, lo desarrolla junto al Departamento de Trabajo y Pensiones (*Department for Work and Pensions*, DWP por sus siglas en inglés) de Inglaterra y Gales, quienes intentan mejorar el paquete de intervenciones, centrándose en las necesidades de empleo de los infractores y las habilidades que requieren para mantenerse en el trabajo. Para ejemplificar, uno de los Programas del DWP, es el de Apoyo al empleo para ex reclusos mediante la entrega de un subsidio al desempleo y apoyo profesional para conseguir un trabajo prontamente (NOMS, 2006).

- Salud física y mental

La relación entre la salud mental y la conducta infractora es notoriamente compleja (Prins, 1995 en Canton, 2011). Los servicios de probación han tendido a considerar los problemas asociados a la salud mental como factores criminógenos, no obstante que Bonta, Hanson y Laws (1998) han demostrado que los factores de riesgo en personas con problemas de salud mental, son esencialmente los mismos que los del resto de los infractores, no constituyendo un factor predictor de la conducta infractora de relevancia (Canton, 2011). En virtud de lo anterior, se ha planteado la necesidad que los servicios de probación manejen los problemas de salud mental tanto como factores de riesgo, como un elemento a considerar dentro de la capacidad de respuesta del infractor(a) (Canton, 2008).

En el ámbito de las sentencias comunitarias (*Community sentences*), uno de los requerimientos que pueden ser impuestos a los condenados(as) consiste en que éste se someta a un tratamiento a cargo de un psiquiatra o psicólogo colegiado, con el objeto de mejorar su condición mental general. Dependiendo de la gravedad de la infracción cometida, el requerimiento de asistencia puede durar de 6 meses a tres años. Sin

embargo, de la información disponible no es posible desprender si este tipo de derivaciones también es posible de ser efectuadas en el caso de los condenados(as) liberados bajo licencia. Sin embargo, lo que sí se observa de manera genérica en los servicios de probación, es la implementación de un plan de prevención de suicidios en la población infractora, toda vez que de acuerdo a la información disponible los condenados(as) bajo supervisión comunitaria, presentan tasas similares de suicidio a aquellas observadas en las personas cumpliendo condenas en la cárcel (Sattar, 2001), con una tasa que a su vez es cinco veces mayor que la población general (Fazel, Benning y Danesh, 2005). Esto se explicaría considerando que los factores clínicos asociados a la existencia de mayores suicidio en personas reclusas -entre ellos haber tenido diagnóstico psiquiátrico, historial de daños auto infringidos, de abuso de alcohol y de haber sido admitidos o haber tenido contacto con centros de salud mental al interior de los recintos carcelarios-, también parecen estar presentes en los condenados(as) que han sido liberados de la cárcel (Pratt, Appleby, Piper, Webb y Shaw, 2009).

Adicionalmente, el NOMS ha impartido ciertas directrices especiales para el manejo de infractores con problemas de salud mental que pudieran además catalogarse como condenados(as) MAPPA, demandando en estos casos una coordinación especial con los servicios de salud mental.³²

En esta materia, un estudio reciente sugirió que las necesidades de salud mental de la población infractora no estaban siendo abordadas por los servicios de probación. Así, sólo el 33% de los individuos identificados con trastorno psicótico por el estudio, habían sido identificados como poseedores de dicho trastorno por los servicios de probación, de acuerdo la información de sus archivos (Brooker, Sirdifield, Blizard, Denney y Pluck, 2012).

En materia de salud física, la información disponible muestra que los infractores generalmente tienen mayores problemas de salud física que el promedio de la población, y cuentan con pocas oportunidades de proveerse de servicios apropiados (Brooker, Syson-Nibbbs, Barret y Fox, 2009). En este contexto, el acceso a los servicios de salud resultan fundamentales, y en esto, los servicios de probación tienen una importante contribución (Canton, 2011).

- Tratamiento de alcohol y drogas.

³² Sobre el particular, véase <http://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/mentally-disordered-offenders/mappa-mental.pdf> [visitado 15.01.2014]

Como se pudo observar anteriormente, el NOMS cuenta con programas acreditados en materia de tratamiento de drogas y alcohol, a los cuales pueden ser derivadas los condenados(as) que han sido liberados bajo licencia.

Los programas específicos en materia de consumo problemático de alcohol y/o drogas, acreditados por el Panel para ser proveídos en contexto comunitario son los siguientes (NOMS, 2011):

- ASRO (Intervención de la conducta infractora relacionada con el consumo de sustancias, por sus siglas en inglés: *Addressing Substance Related Offending*). Sin embargo, de acuerdo a información del panel de acreditación, este programa será sustituido por otro denominado “Construyendo habilidades para la recuperación” (*Building Skills for Recovery*).
- COVAID (Control de la violencia y cólera de bebedores impulsivos, por sus siglas en inglés: *Control of violence and anger in impulsive drinkers*).
- DID (Programa para conductores ebrios, por sus siglas en inglés: *Drink Impaired Drivers Programme*).
- LIAP (Programa de tratamiento de consumo de alcohol de baja intensidad, por sus siglas en inglés: *Low Intensity Alcohol Programme*).
- OSAP (Programa de consumo abusivo de sustancias, por sus siglas en inglés: *Substance Abuse Programme*). Sin embargo al igual que el programa ASRO, este será sustituido de acuerdo al Panel, por el denominado “Construyendo habilidades para la recuperación” (*Building Skills for Recovery*).
- PRISM (Programa para reducir el consumo individual, por sus siglas en inglés: *Programme for Reducing Individual Substance Misuse*).

Como precisa Canton (2011), los programas destinados a controlar el consumo de alcohol y/o drogas, pueden comprender las siguientes áreas de intervención:

- Intervención biológica: Por ejemplo, a través de la prescripción de drogas sustitutas como la metadona o Subutex, la desintoxicación, el tratamiento de síntomas físicos asociados al consumo, etc.
 - Intervención psicológica: a través de entrevistas motivacionales y conserjerías.
 - Intervenciones sociales: Buscando reducir la exclusión social de los consumidores problemáticos, a través de la búsqueda de alojamiento, trabajo e intereses y objetivos constructivos.
- Finanzas, beneficios y deudas

En general las intervenciones de los servicios de probación en éstas áreas se concentran en iniciativas más bien pragmáticas, asociadas al aconsejamiento en materia de deudas, el acceso a beneficios y particularmente en el caso de los condenados(as) liberados, el acceso a un subsidio especial denominado “subsidio de descargo” (*discharge grant*) (Canton, 2011). Este subsidio consiste en un monto aproximado de £46³³, que se entrega a todo recluso liberado mayor de 18 años que haya cumplido un pena privativa superior a 14 días, existiendo ciertas calificadas excepciones a su otorgamiento.³⁴

- Hijos y familias del infractor(a)

Los niños y las familias pueden jugar un papel importante en el apoyo a los infractores en orden a generar cambios sostenibles que puedan reducir la posibilidad de que cometan nuevos delitos. Muchos de ellos tienen relaciones que se encuentran rotas o fragmentadas como resultado de su actividad delictiva, dejando a sus familias sin apoyo, aumentando la posibilidad de que la conducta infractora se mantenga intergeneracionalmente, y produciendo además problemas de salud mental y financieros (NOMS, 2008).

En atención a lo anterior, el NOMS ha establecido dentro de su planificación nacional estratégica, ciertos objetivos relacionados con los hijos y familias de los infractores. Esos objetivos comprenden:

- Mantener las relaciones familiares con el objeto de prevenir la reincidencia.
- Apoyar a los infractores en la adopción de habilidades para la vida, incluyendo aquellas vinculadas a la crianza y a la generación de relaciones.
- Involucrar al sector voluntario (ONGs), comunitario y a las entidades religiosas en el apoyo a los niños y las familias.
- Desarrollar material, asesoramiento y orientación para niños y familias.
- Desarrollar una respuesta regional estratégica.
- Asegurarse que los intereses de los niños y las familias, se consideren en la implementación de "Todos los niños importan".³⁵
- Reconocer que los infractores más prolíficos son a menudo los que tienen los estilos de vida más difíciles y que requieren ayuda adicional para mantener sus lazos familiares.

³³ Aproximadamente \$41.500.

³⁴ Sobre el particular véase http://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/psipso/psi-2011/psi_2011_25_discharge.doc [visitado 17.01.2014]

³⁵ Programa creado en 2003 destinado a todo niño(a) o adolescente de 19 años o menos, tendiente a garantizar que éstos estén seguros, gocen de salud, disfruten y tengan logros, posean un bienestar económico y sean una contribución positiva. Para mayor información véase <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20101220152656/http://www.dcsf.gov.uk/everychildmatters/> [visitado 17.01.2014]

La mayoría de las intervenciones en esta área son desarrolladas por instituciones voluntarias, las que trabajan con los servicios de probación, salud, educación y otros servicios, y participan de programas como el denominado “Comienzo Seguro” (*Sure start*), desarrollado por el Departamento de los niños, colegios y familias (*Department for Children, Schools and Families*) y el Departamento del Trabajo y Pensiones (*Department for Work and Pensions*), y que aborda áreas como el cuidado, la educación preescolar, apoyo familiar y de salud, con énfasis en la difusión y el desarrollo comunitario. Sin embargo, como señala Canton (2011) la atención en los niños y las familias de los infractores, generalmente recibe menos atención de la que merecen por parte de la política pública.

- Actitudes, pensamiento y el comportamiento

Esta área fue abordada anteriormente en la parte relativa a la oferta programática y específicamente al describir los programas para conductas infractoras (*Offender Behavior Programmes, OBP*).

5.1.3.6. Buenas prácticas

- ✓ Existencia de indicadores de administración y gestión

El NOMS, como agencia ejecutiva del Ministerio de Justicia, cuenta un sistema de medición de indicadores de la gestión, que a su vez se compone de información provista tanto por el Servicio de Prisiones como por los servicios de probación. En ese contexto, el NOMS ha formulado indicadores de gestiones específicos para el evaluar la gestión del Servicio de Prisiones, y otros para evaluar la gestión de los servicios de probación.

A continuación se entregan algunos ejemplos de los indicadores de gestión utilizados por el NOMS para medir la gestión de los servicios de probación, asociados tanto a los programas para conductas infractoras (*Offender Behavior Programmes, OBP*), como a las gestiones realizadas por los oficiales de probación en áreas específicas como el trabajo, alojamiento, etc. (NOMS, 2012b):

- Los Programa para la conducta infractora comienzan en la comunidad
- Racionalidad: El objetivo de este indicador es asegurarse de la adecuada derivación de los infractores en la comunidad y evitar una sobre entrega de los programas.
- Descripción técnica: Cada programa tiene sus propios “criterios de elegibilidad” determinada en base a una escala de riesgo, de manera que sólo los infractores que cumplan con dicho criterio ingresen.

- Información: Sistema informático centralizado de los Servicios de probación.
- Forma de cálculo:

$$\frac{\text{Número total de personas elegidas para empezar en programas}}{\text{Porcentaje de comienzos apropiados en la comunidad.}} \times 100 =$$

- Volumen de programas para la conducta infractora completados en la cárcel y en la comunidad
 - Racionalidad: El propósito es asegurarse un entrega efectiva de los programas.
 - Descripción técnica: Los programas para la conducta infractora buscan reducir el riesgo de reincidencia mediante la evaluación y el manejo del riesgo.
 - Información: Sistema informático centralizado de los Servicios de probación.
 - Forma de cálculo: El indicadores es simplemente el conteo de programas completados.

 - Tasas de programas completados para ofensores sexuales en la comunidad
 - Racionalidad: El propósito es asegurarse una entrega efectiva de los programas a ofensores sexuales.
 - Descripción técnica: Los programas para la conducta infractora de ofensores sexuales buscan reducir el riesgo de reincidencia de hombres adulto que han cometido delitos sexuales.
 - Información: Sistema informático centralizado de los Servicios de probación.
 - Forma de cálculo:
- $$\frac{\text{Total de ofensores que completaron exitosamente un programa}}{\text{Total de infractores que comenzaron estos programas}} \times 100 =$$
- Volúmenes de programas para ofensores sexuales en la comunidad
 - Racionalidad: El propósito es asegurar una entrega efectiva de los programas a ofensores sexuales.
 - Descripción técnica: Los programas para la conducta infractora de ofensores sexuales buscan reducir el riesgo de reincidencia de hombres adulto que han cometido delitos sexuales.
 - Información: Sistema informático centralizado de los Servicios de probación.
 - Forma de cálculo: El indicador es simplemente el conteo de programas para ofensores sexuales completado.

 - Tasas de programas completados para ofensores por delitos de violencia doméstica en la comunidad

- Racionalidad: El propósito es asegurar una entrega efectiva de los programas para agresores domésticos y que éste sea atingente a las necesidades del infractor.
- Descripción técnica: Los programas para la conducta infractora de agresores domésticos están orientados a hombres heterosexuales que se encontraban en pareja al momento de cometer el delito.
- Información: Sistema informático centralizado de los Servicios de probación.
- Forma de cálculo:

$$\frac{\text{Total de ofensores que completaron exitosamente un programa acreditado para ofensores domésticos}}{\text{Total de infractores que comenzaron estos programas}} \times 100 =$$

- Volúmenes de programas para ofensores por delitos de violencia doméstica en la comunidad
- Racionalidad: El propósito es asegurarse una entrega efectiva de los programas para agresores domésticos y que éste sea atingente a las necesidades del infractor.
- Descripción técnica: Los programas para la conducta infractora de agresores domésticos están orientados a hombres heterosexuales que se encontraban en pareja al momento de cometer el delito.
- Información: Sistema informático centralizado de los Servicios de probación.
- Forma de cálculo: El indicador es simplemente el conteo de programas de violencia doméstica completados.

- Porcentaje de condenados(as) con trabajo al final de su sentencia o liberación.
- Racionalidad: El propósito es medir si el condenado(a) se encuentra o no con trabajo al final de su liberación, como una manera de contribuir para la reducción de la reincidencia.
- Descripción técnica: El empleo se define como: empleo de tiempo completo o autoempleo por más de 30 horas a la semana en promedio; empleo de media jornada o autoempleo menor a 30 horas a la semana; empleo temporal o casual.
- Información: OASys
- Forma de cálculo:

$$\frac{\text{Número de condenados empelados al final de su sentencia o liberación de acuerdo al último registro OASys}}{\text{Número total de infractores evaluados con OASys en el presente}} \times 100 =$$

- Empleo sostenible en la comunidad

- Racionalidad: El propósito es asegurar que la atención se concentre en obtener un empleo sustentable durante la supervisión en la comunidad.
- Descripción técnica: El empleo se define como: empleo de tiempo completo o autoempleo por más de 30 horas a la semana en promedio; empleo de media jornada o autoempleo menor a 30 horas a la semana; empleo temporal o casual.
- Información: Sistema informático centralizado de los Servicios de probación.
- Forma de cálculo: El conteo del número de infractores supervisados por los servicios de probación que han encontrado y mantenido su empleo por 4 semanas.

- Porcentaje de condenados(as) con alojamiento fijo al final de su sentencia

- Racionalidad: Este indicador evalúa el estado del infractor(a) en materia de alojamiento al final del cumplimiento de su sentencia, contribuyendo a reducir los niveles de reincidencia.
- Descripción técnica: Este es un indicador conjunto tanto del Servicio de Prisiones como de los servicios de probación, toda vez que aquellos sujetos liberados bajo licencia en el caso de sentencias inferiores de 12 meses son competencia del primero de los servicios, mientras que el caso de aquellos liberados a penas superiores a 12 meses, éstos quedan bajo la supervisión de los servicios de probación. En el caso de estos últimos el elemento a medir es la cantidad de condenados(as) que se encuentran alojados en un lugar adecuado al final de su liberación bajo licencia
- Información: En el caso de los servicios de probación, se obtendrá del OASys, y en el caso de del Servicio de Prisiones de la información recolectada centralmente.
- Forma de cálculo:

$$[a+c]/[b+d] \times 100$$

a= Cantidad de condenados(as) con alojamiento adecuado al final de su sentencia o licencia de acuerdo a OASys

b= Número total de infractores con evaluaciones finales de OASys en un mes

c= Número de alojamientos de reclusos liberados cumpliendo penas de menos de 12 meses

d= Número total de prisioneros liberados con sentencias inferiores a 12 meses.

- Porcentaje de condenados(as) con alojamiento fijo y adecuado al final de su sentencia o de su liberación bajo licencia

- Racionalidad: Este indicador evalúa el estado del alojamiento del condenado(a) al final del cumplimiento de su sentencia o de su liberación bajo licencia, contribuyendo a reducir los niveles de reincidencia.

- Descripción técnica: El alojamiento es definido como: vivienda permanente independiente, alojamiento en un hostel de privación, alojamiento en casas de acogida. Además el OASys evalúa el alojamiento adecuado en base a los siguientes elementos: seguridad del recinto, hacinamiento, instalaciones y si la víctima vive en el alojamiento o cerca de él.
- Información: Se obtendrá del OASys.
- Forma de cálculo:

Numero de infractores con alojamiento fijo y adecuado al final de su sentencia o de la liberación bajo licencia de acuerdo a la evaluación final del OASys

Número total de infractores con evaluación del OASys en el Presente mes

X100 =

- Derivaciones a proveedores de educación en la comunidad
- Racionalidad: Este indicador busca mejorar las derivaciones realizadas a proveedores en la comunidad, en orden a apoyar las necesidades educacionales y de trabajo del infractor(a).
- Descripción técnica: las derivaciones pueden consistir en: el llenado de un formulario de derivación acordado con el infractor(a) o cuando una reunión con proveedor local ha sido realizada y confirmada.
- Información: Sistema informático centralizado de los Servicios de probación.
- Forma de cálculo: El conteo de del total de infractores derivados a proveedores privados.

✓ Sistema de evaluación de resultados

El “*Offender Management Model*” cuenta con al menos dos sistemas de evaluación de los resultados, plasmados en el recientemente implementado “pago por resultados (*payment by results*)” y el proceso de acreditación a través del “Panel de Acreditación de servicios correccionales”.

El “pago por resultados” es una política pública implementada por el actual gobierno, y que implica una “reforma radical y descentralizada en la forma que se provee la rehabilitación” (Ministry of Justice, 2010, p.38). Lo que se busca con ella, es asegurar que el presupuesto público utilizado en materia de rehabilitación de infractores, sea gastado de manera efectiva. Para esto, se pagará a los proveedores –ya sean públicos o privados– por los resultados que ellos obtengan en “reformular a los infractores”. De esta forma, si los

resultados son exitosos, la reducción en los delitos y la reincidencia permitirá, de acuerdo a lo planteado por el gobierno, generar ahorros en el sistema de justicia, lo que redundará en menos víctimas y comunidades más seguras (Ministry of Justice, 2011).

El Pago por resultados, presentado por el gobierno a través de un “green paper” denominado “Rompiendo el círculo: Castigo efectivo, rehabilitación y juzgamiento de los infractores” (*Breaking the Cycle: Effective Punishment, Rehabilitation and Sentencing of Offenders*), ha ido siendo implementado a través de pilotos tanto en las prisiones, como en los servicios de probación, en iniciativas locales de financiamiento, y en áreas de innovación. Dentro de los objetivos de esta estrategia se encuentran (Ministry of Justice, 2011):

- Evitar centrarse en cómo los proveedores ofrecen un servicio en particular, y concentrarse en los resultados de un servicio en particular.
- Entregar mejores resultados para los contribuyentes por menos.
- Desarrollar un mercado diverso de proveedores potenciales de servicios a infractores.
- Estimular los proveedores a entregar mejores e innovadores servicios.

Si bien este enfoque resulta importante considerando su interés ya no en el desarrollo de determinados procesos sino en la consecución de resultados, su implementación en Inglaterra y Gales no ha estado exenta de críticas. Estas apuntarían a que los detalles de cómo funcionará en la práctica aún no se han dado a conocer, y hay considerable ansiedad por parte de los proveedores de servicios, de que finalmente ellos deban pedir prestados

fondos para hacer su trabajo con la esperanza de recuperar sus costos más los intereses devengados. En particular, hay preocupación por la situación de las organizaciones voluntarias pequeñas, que son las que pueden sufrir los mayores problemas financieros para operar sobre la base del pago por resultado (Allen, 2011).

Finalmente, como buena práctica asociada a la existencia de evaluaciones de resultados, es posible señalar que fuera de las evaluaciones de programas que constantemente financia el gobierno y que nutren constantemente los hallazgos de la criminología, también encontramos aspectos positivos en relación al quehacer del “Panel de Acreditación de servicios correccionales”. Esto, pues como se vio anteriormente, la acreditación se entrega en la medida que el programa sometido al Panel pruebe a través de indicadores de reincidencia sus efectos en la reducción de la comisión de nuevos delitos. En un primer momento, esa evidencia puede ser entregada en base a los hallazgos de la literatura, sin embargo, de manera de obtener la acreditación definitiva, el programa deberá demostrar su efectividad en relación a los resultados esperados a través de mediciones de sus efectos en la reducción de la reincidencia.

- ✓ Atención a necesidades especiales/ particularidades de la población a atender, como inclusión de criterios de género, vulnerabilidad, etc.

Como se estableció anteriormente, también se observa la existencia de buenas prácticas asociadas a la inclusión de criterios de género, especialmente mediante la acreditación de “Programas de conducta infractora” especialmente diseñados para mujeres. Si bien aún son incipientes estas iniciativas, resultan importantes en la medida que los resultados de los estudios criminológicos que han versado sobre la intervención en mujeres, muestran una pobre correlación de los perfiles de riesgo de los hombres con los observados en mujeres, y donde subyace una fuerte crítica a la continua búsqueda de validación de indicadores masculinos para el diseño de intervención en mujeres (Piper, Owen y Crow, 2006).

Finalmente en relación a los criterios de vulnerabilidad, también resultan importantes los esfuerzos realizados por el gobierno para recoger las recomendaciones del informe del *Social Exclusion Unit* (2002), de manera de hacerse cargo de los mayores niveles de exclusión que presenta la población infractora, a través del diseño de las nueve vías (*pathways*) de intervención.

5.1.4. Tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena

En Inglaterra y Gales no existe un sistema de eliminación de antecedentes penales, sino que existe una regulación que en determinados casos permite el “gastado” (*spending*) de los registros penales.

5.1.4.1. Marco normativo

La posibilidad de que ciertos delitos sean “gastados” en beneficio de aquellas personas que han sido condenadas, se encuentra regulada en la Ley de rehabilitación de los infractores (*Rehabilitation of offender's Act*) de 1974. De acuerdo a dicha legislación, transcurrido cierto tiempo el cual se encuentra fijado dependiendo de la pena cumplida denominado “período de rehabilitación”, el infractores es considerado “rehabilitado”.

Esto en la práctica significa, que transcurrido el periodo de rehabilitación, no es que las condenas anteriores se puedan eliminar, sino que en estos casos, el sujeto ya no queda obligado a divulgar su existencia cuando deba realizar un trámite o por ejemplo esté postulando a un trabajo, y además se sanciona a los empleadores que no contraten a los sujetos con antecedentes penales, cuando éstos fueron tenidos a la vista. Esto además implica que ni la policía ni las cortes podrán invocarlos en futuros procesos, sancionándose penalmente su desclasificación (*discharge*) (Padfield, 2011).

De esta forma, si bien los antecedentes se mantienen a nivel central en la computadora Nacional de la Policía (*Police National Computer*) y en una institución pública denominada “Servicio de Desclasificaciones y Prohibiciones” (*Disclosure and Barring Service*) durante toda la vida del sujeto, estos no pueden divulgados y se castiga penalmente su desclasificación en aquellos casos en que el sujeto se encuentre “rehabilitado” por ley. Por otra parte, es ésta última institución, la encargada de generar las “desclasificaciones” (a pedido de los empleadores interesados por ejemplo), en los casos que el sujeto no pueda acceder al “gastado”, ya sea por haber sido condenados(as) a penas superiores al quantum permitido o encontrarse en algunas de las hipótesis especiales señaladas a continuación. Asimismo, es necesario precisar que trascurrido el “período de rehabilitación” en los casos en que se permite su “gastado”, esta opera de manera automática, sin que el sujeto deba realizar ningún trámite al respecto (Padfield, 2011).

5.1.4.2. Requisitos

La siguiente tabla muestra los distintos casos regulados por la “Ley de rehabilitación de los infractores”, y los periodos de rehabilitación contemplados para estos casos:

Sentencia	Periodo de rehabilitación	
	17 años o menos al momento de ser condenado(a)	18 años o más al momento de ser condenado(a)
Prisión por 6 meses o menos	3 años y 6 meses	7 años
Prisión de más de 6 meses hasta 2 años y 6 meses.	5 años	10 años
Multa, compensación, <i>probation</i> , servicios comunitarios, pena combinada, plan de acción, tratamiento de drogas y acuerdo reparatorio	2 años y seis meses	5 años

Desestimación absoluta (absolute discharge)	6 meses	6 meses
---------------------------------------------	---------	---------

Como se observa, el rango de aplicación de la citada normativa es bastante reducida, pues básicamente se pueden “gastar” todos los delitos sentenciados con penas de hasta 2 años y 6 meses, por lo que tratándose de penas impuestas superiores a dicho quantum, los infractores no podrán nunca “gastar” sus antecedentes.

Adicionalmente, la citada legislación contempla ciertos casos que no obstante caer dentro del rango de pena impuesta que permite el “gastado” de ellos, la ley obliga a la persona a declarar sus condenas anteriores. En términos generales se refieren a aquellos que deseen postular a trabajar con algunos de los siguientes grupos de personas, áreas de trabajos o cargos específicos:

- Trabajo con niños y adultos vulnerables.
- Algunas profesiones vinculadas a la salud, farmacia y el derecho.
- Trabajo como Gerente Seniors (*senior management*) en bancos e instituciones financieras.
- Trabajo en funciones en que la seguridad nacional pueden encontrarse en peligro.

5.1.4.3. Oferta programática

Para acceder a la eliminación de antecedentes según lo señalado en este acápite, no se requiere que el sujeto cumpla con un programa de actividades que tienda a su reinserción, sino que cumpla con los requisitos ya señalados, operando de manera automática (Padfield, 2011).

5.1.5. Síntesis y conclusiones

Como se observó en el acápite relativo al sistema “postpenitenciario” de Inglaterra y Gales -aun cuando dicho nombre no resulta adecuado para comprender el quehacer en estas materias en Inglaterra y Gales-, la labor en estas áreas es ejecutada esencialmente por los servicios de probación, que a su vez son coordinados por el NOMS.

En concreto, los servicios de probación -que se plasman en una orgánica descentralizada a nivel local-, son los encargados de supervisar a los condenados(as) en la comunidad, ya

sea porque se encuentren cumpliendo una sentencia comunitaria o porque hubieren sido liberados anticipadamente bajo licencia (*release on licence*).

En términos de los mecanismos para la liberación, como se señaló anteriormente Inglaterra y Gales no cuentan propiamente con una libertad condicional, sino que se contemplan en su legislación, específicamente en el *Criminal Justice Act* de 2003, mecanismos de liberación automática trascurrida la mitad de la condena privativa en el caso de las penas superiores a 12 meses. Así, este mecanismo de liberación anticipada automática, es aplicable a la generalidad de las condenas, tanto para las “sentencias determinadas standard” como para las “sentencias extendidas para la protección del público”, salvo que en éste último caso se extiende el período de supervisión en la comunidad.

Además respecto de las penas inferiores a 12 meses, se utilizan generalmente mecanismos de suspensión total de la sentencia, desechándose el uso de medidas contempladas en la misma legislación que pretendían establecer la posibilidad de combinar períodos cortos de reclusión con períodos más largos de supervisión de la comunidad (sentencias de reclusión adicional e intermitente).

En relación a los casos especiales que están orientados básicamente a la protección del público como es el caso de las “sentencias indeterminadas para la protección del público”, no es que el condenado(a) deba cumplir íntegramente su condena, si no que su liberación queda entregada a la decisión de la Junta de Libertad Condicional (*Parole Board*).

Como se observa de lo expuesto, la política asociada a la liberación de personas cumpliendo penas privativas de libertad es una amplia y generalizada, donde la mayoría de las personas que cumplen penas de tal naturaleza, en algún punto –usualmente habiendo cumplido la mitad de la pena- serán liberadas automáticamente en la comunidad. Con esto en definitiva se presente materializar en la legislación los hallazgos de la evidencia criminológica, que muestran que un proceso progresivo y acompañado es siempre mejor, que uno en que el sujeto sale sin acompañamiento y sin haber probado gradualmente, mayores espacios de libertad (Petersilia, 2003).

Por su parte, en materia de oferta programática, como se ha relevado anteriormente, en la experiencia internacional se ha transitado hacia la utilización de modelos de intervención basados en la evidencia, y se ha buscado estructurar la oferta en materia de reinserción social bajo las denominadas “prácticas efectivas”, buscando a través de ellas, tener un real impacto en las intervenciones en infractores. Así, la evidencia muestra que aquellas intervenciones basadas en teorías validadas sobre el comportamiento criminal y que se avocan a las necesidades criminógenas y que consideran las características y estilos de aprendizaje de los infractores, producen mayores resultados. Precisamente, esta

concepción de la reinserción social, se observa de manera clara en la política pública que Inglaterra y Gales han desarrollado en la materia.

En ese sentido, una de las características que ha adquirido el manejo de Infractores de Inglaterra y Gales, es el uso de intervenciones que hayan sido probadas previamente -por medio de pilotos- y que demuestren ser efectivas principalmente en términos de la reducción de la reincidencia. De esta forma, estos países cuentan con un dispositivo de programas que si bien no tienen asegurado el éxito en la implementación nacional, utilizan metodologías y principios de trabajo que han tenido resultados positivos. Adicionalmente, cabe destacar que la oferta de supervisión en la comunidad, también se ha estructurado en base a las denominadas “vías” (*pathways*) a la reintegración, que buscan hacerse cargo y abordar adecuadamente la situación de exclusión social que aqueja a la mayoría de los infractores que se encuentran cumpliendo “sentencias comunitarias” y especialmente aquellos que han sido liberados bajo licencia de los recintos penales (*release on licence*), trabajando las siguientes áreas: Alojamiento; Educación, capacitación y empleo; salud mental y física; tratamiento de alcohol y drogas; finanzas, beneficios y deudas; hijos y familias del infractor(a); y actitudes, pensamiento y el comportamiento.

Adicionalmente, se constata la importancia de la intervención integral, individualizada y de inicio a fin como plantea el “Modelo de Manejo de Infractores” (*Offender management model*). Bajo éste modelo, se busca desarrollar de modo coherente la intervención, con claridad en los roles y funciones de cada interventor, alineados en un objetivo común como es la disminución de la reincidencia delictual, de manera independiente si se trata de intervenciones en el sistema cerrado o en el medio libre. Visto así, la articulación es una tarea primordial en el éxito de iniciativas de esta índole. Es por eso que un área relevante está constituida por la medición de los programas aplicados, observándose que desde su diseño las intervenciones buscan conseguir resultados específicos, posibles de cuantificar.

Por otra parte, resulta importante destacar la importancia atribuida a la labor desarrollada por la academia, integrando como parte importante de su quehacer a instancias como el “Panel de acreditación de servicios correccionales”, que permite contar con evaluaciones independientes y de calidad, de los programas que se están entregando para abordar las conductas infractoras (*Offending Behaviour programmes*).

En la misma línea, la forma de materializar la misión de los servicios de reducir la comisión de delitos (ya sea el NOMS, Servicio de Prisiones o los Servicios de Probación) y la provisión de los servicios de reinserción social -en general- y de supervisión en la comunidad -en particular-, se ejecuta orientándose a los resultados. Para esto, NOMS

cuenta con indicadores de gestión que permiten hacer seguimiento a la oferta entregada en la comunidad, los que unidos a la pronta implementación a nivel nacional del “pago por resultados” (*payment by results*) busca generar reducciones efectivas de la reincidencia delictual.

Finalmente, en materia de eliminación de antecedentes penales, la Ley de rehabilitación de los infractores (*Rehabilitation of offender’s Act*) de 1974 contempla la posibilidad de que ciertos delitos sean “gastados” en beneficio de aquellas personas que han sido condenadas. De acuerdo a dicha legislación, transcurrido cierto tiempo -el cual se encuentra fijado dependiendo de la pena cumplida- denominado “período de rehabilitación”, el infractor(a) es considerado “rehabilitado”. Esto en la práctica significa, que transcurrido el periodo de rehabilitación, no es que las condenas anteriores se puedan eliminar, sino que en estos casos, el sujeto ya no queda obligado a divulgar su existencia, y la “desclasificación” fuera de los supuestos contemplados en dicha legislación, se encuentra penada por la ley.

En términos de los requisitos de acceso, el rango de aplicación de la citada normativa es bastante reducida, pues básicamente se pueden “gastar” todos los delitos sentenciados con penas de hasta 2 años y 6 meses, por lo que tratándose de penas impuestas superiores a dicho quantum, los infractores no podrán nunca “gastar” sus antecedentes. Por otro lado, la citada legislación cuenta con variadas excepciones a las posibilidades de “gastado”, las que de acuerdo a Padfield siempre han sido “complejas y numerosas” (2011:42).

Para acceder al “gastado”, no se requiere que el sujeto cumpla con un programa de actividades que tienda a su reinserción, sino que cumpla con los requisitos ya señalados, operando de manera automática.

Considerando lo anterior, es posible afirmar en esta materia que esta legislación tiene aspectos positivos y otros problemáticos. En ese sentido, sin duda resulta destacable que las personas puedan contar con la no divulgación de sus antecedentes de manera automática una vez transcurrido el período de liberación. Sin embargo, resulta criticable que se considere la posibilidad de “gastado” sólo respecto de sentencias de corta duración, vedándoles la posibilidad de una reintegración sin el estigma asociado a la existencia de antecedentes al resto de la población que hubiere sido sentenciada a penas privativas de la libertad superiores a 2 años y 6 meses. En efecto, éste aspecto motivó una campaña que desde 2010 ha desplegado una influyente ONG de Inglaterra dedicada al trabajo con infractores, denominada “Asociación Nacional para el cuidado y reinserción de infractores” (*National Association for the Care and Resettlement of Offenders*, NACRO por sus siglas en inglés). La campaña se denomina “*Change de Record*” (Cambien el Registro) y

a través de ella, la citada organización ha buscado que el *Rehabilitation of offender's Act* sea modificado. En particular proponen los siguientes cambios tanto a la extensión de las condenas que pueden ser “gastadas” como a los períodos de rehabilitación (NACRO, 2010):

- Multas, con un período de rehabilitación de 1 año.
- Penas de cárcel inferiores a 4 años, con un período de rehabilitación de 2 años.
- Penas de cárcel superiores a 4 años, con un período de rehabilitación de 4 años.
- Penas de presidio perpetuo, sin posibilidad de su “gastado”.

Los fundamentos sobre los que se basa la propuesta de NACRO, radica en primer lugar en lo que denominan efecto de “inflación de las sentencias” (*sentence inflation*) bajo el cual desde 1998 a 2008, se habría registrado una notable extensión de las penas en la legislación, no porque existan más delitos, sino porque las mismas ofensas en la actualidad recibirían sentencias más largas producto de las modificaciones legales tendientes a endurecer las penas. Como resultado, si al momento de la dictación del *Rehabilitation of Offenders's Act*, 3.574 sujetos estaban condenados(as) a cumplir penas de cárcel superiores a los 30 meses, en 2002 cerca de 13.200 lo estaban por plazos iguales o superiores, por lo que se habría reducido notablemente el ámbito acción de la citada normativa. Por otro lado, argumentan que uno de los principales obstáculos de los infractores para encontrar un trabajo es precisamente el chequeo de sus registros, no obstante que pudieren haber pasado muchos años de que haya cumplido su pena, lo que a su vez repercute no sólo en el ámbito del trabajo, si no en una mayor demanda de utilización de los servicios sociales. Finalmente la citada organización argumenta que un empleo sustentable, provee a los ex convictos de estabilidad y sustento, lo que en definitiva produce que tengan menores probabilidades de cometer un nuevo delito (NACRO, 2010).

5.2. California, Estados Unidos

5.2.1. Antecedentes

En este apartado se analiza el sistema postpenitenciario del Estado de California. Dado que Estados Unidos es un estado federal, cada uno de los estados miembros cuenta con su propia normativa penitenciaria. En este sentido se optó por estudiar la situación del Estado de California, ya que presenta aspectos novedosos en cuanto a la temática del presente estudio.

Al 1 de enero del 2014, el total de población reclusa en las prisiones del Estado de California era de 134.289 internos(as) y la cantidad de personas en libertad condicional

(*parole*) era de 47.695 (*Department of Corrections and Rehabilitation*, 2014). Ahora bien, en cuanto a la tasa de prisionización, esta es de 350 privados de libertad por cada 100.000 habitantes, ya que según lo proyectado por la Oficina del censo de los Estados Unidos la población de California para el año 2013 sería de 38.332.521 personas (*United States Census Bureau*, 2013).

5.2.2. Estructura orgánica

En el Estado de California, el Departamento de Correccionales y Rehabilitación (*Department of Corrections and Rehabilitation*) es la institución encargada de la administración de los recintos penales de dicho Estado. La visión de este organismo es tener un Estado de California más seguro mediante un sistema penitenciario de excelencia. Por otro lado, su misión es proteger a la comunidad brindando una supervisión segura a los jóvenes y adultos infractores de ley, entregándoles un tratamiento y rehabilitación efectiva e integrando exitosamente a los infractores en la comunidad (*Department of Corrections and Rehabilitation*, 2010). Este organismo forma parte de las agencias del Estado de California, y a su cabeza se encuentra un secretario, quien es elegido por el Gobernador. La institución se divide en dos subsecretarías, de Administración y Servicios para infractores y de Operaciones, cada una a su vez está compuesta por una serie de divisiones:

La Subsecretaría de Administración y Servicios para infractores se compone de las siguientes divisiones³⁶:

- División de servicios de información para la empresa.
- División de servicios de salud.
- División de planificación, construcción y administración de las unidades penales.
- División de administración
- División de supervisión interna e investigación.

Por su parte, la Subsecretaría de Operaciones se estructura de la siguiente manera:

- División de Instituciones para adultos.
- División de Libertad condicional para adultos.
- División de Justicia Juvenil
- División de programas de rehabilitación.

A la cabeza de cada división se encuentra un Director, a su vez, cada división se encuentra formada por Servicios que ven asuntos particulares dentro de cada división.

³⁶ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: http://www.cdcr.ca.gov/About_CDCCR/Executive_Staff.html [visitado 07.01.14].

Cabe señalar que el sistema penitenciario de este Estado se divide en cárceles (*jail*) y prisiones (*Prison*). Las cárceles son administradas a nivel de condado por cada uno de los 58 condados que posee el Estado de California, en ellas se cumplen condenas inferiores a un año y se encuentran los sujetos en prisión preventiva. En las prisiones cumplen condena aquellos condenados(as) a más de un año de privación de libertad.

En cuanto al cumplimiento de las condenas bajo el sistema abierto denominado “Probación” (*Probation*), este es administrado por cada uno de los 58 condados del Estado de California de forma independiente. Así, por ejemplo, existe el Departamento de Probación de Los Ángeles, San Diego, Orange, Mariposa, etc. Cada uno de ellos tiene competencia en todo su territorio. Cada condado se hace cargo de los sujetos que se encuentran cumpliendo condena en el medio libre, realizando supervisión e intervención adecuada según el perfil del condenado. A modo de ejemplo, el Departamento de Probación de San Diego tiene como misión proteger a la comunidad reduciendo el crimen y asistiendo a las víctimas a través del manejo y la rehabilitación de infractores. A su vez, administra tanto el sistema de cumplimiento en el medio libre de adultos como de adolescentes, y también provee programas preventivos especialmente para jóvenes en riesgo de reincidir. Dentro de sus objetivos estratégicos se considera la provisión de programas basados en la evidencia, esto es, programas que hayan sido evaluados y que demuestren que su aplicación tiene un efecto en la reducción de la reincidencia.³⁷

Respecto al sistema postpenitenciario, la Administración penitenciaria de California ha desarrollado programas de pre egreso en algunas unidades penales. Para ingresar a éstos, el interno(a) debe demostrar su voluntad de no cometer un nuevo delito y deben faltarle cuatro años para egresar. Este programa brinda al interno(a) la oportunidad de nivelar sus estudios, capacitarse o ingresar a la educación superior, asimismo, el interno(a) aprende habilidades para buscar un empleo, redactar su currículum, asistir a entrevistas de trabajo, etc. También es posible que participe en programas para tratar su consumo de drogas, tendencia criminal, manejo de la ira y estrechar sus vínculos familiares.³⁸

En este mismo ámbito, existe la Oficina de Servicios para los ofensores (*Office of Offender Services*) que se subdivide en dos unidades, una encargada de los programas de reinserción que se realizan dentro de la cárcel (*In-Prison Programs*) y la segunda se encarga de los programas que se realizan en la comunidad para los libertos condicionales (*Community and Reentry Services*). Esta última se encarga del reingreso a la comunidad de

³⁷ Información extraída desde la página web del Departamento de *probation* del Condado de San Diego, disponible en: <http://www.sdcounty.ca.gov/probation/about.html> [visitado 07.01.14].

³⁸ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: <http://www.cdcr.ca.gov/rehabilitation/ofs/in-prison-programs.html> [visitado 07.01.14].

aquellos liberados condicionalmente, y su misión es proveer programas basados en la evidencia, para lograr que los condenados(as) se inserten en la sociedad luego de un periodo de privación de libertad, así se busca evitar la reincidencia del sujeto, brindándole oportunidades para subsistir luego de su egreso. Los programas y servicios que proveen incluyen: programas de tratamiento de abuso de sustancias, intervenciones cognitivo-conductuales (pensamiento criminal, manejo de la ira, relaciones familiares), oportunidades de vivienda, alfabetización (incluyendo la alfabetización informática), apresto laboral, oportunidades de empleo de transición y desarrollo laboral, entre otros.³⁹ Esta oficina depende administrativamente de la División de programas de rehabilitación (*Division of Rehabilitative Programs*), encontrándose a cargo de los programas de rehabilitación para los adultos privados de libertad como aquellos que se encuentran en libertad condicional.

El sistema de libertad condicional tuvo una gran reforma en el año 2011. En particular, respecto al ente encargado de supervisar al sujeto una vez que cumple su sentencia, existe una supervisión a nivel estatal y otra a nivel de condenado (*post-release community supervision*). El tipo de supervisión está determinada en el Código Penal del Estado. Los ofensores más violentos y ofensores sexuales de alto riesgo con libertad condicional son supervisados a nivel estatal, en cambio, aquellos infractores de menor perfil criminológico son supervisados a nivel de condado. Estos últimos serán supervisados en el condenado(a) por el departamento de probación respectivo.⁴⁰

A cargo de la administración de la libertad condicional a nivel estatal se encuentra la División de Operaciones de libertad condicional para adultos (*Division of Adult Parole Operations*) que se encarga de proteger a la comunidad incentivando a los oficiales de libertad condicional a ser un ente activo en materia de seguridad pública. A su vez, provee una serie de recursos y servicios que brindan una oportunidad de cambio a los libertos, buscando también incentivarlos y asistirlos en su proceso de reinserción en la sociedad. En su interior se encuentran los oficiales de libertad condicional que tienen a su cargo la supervisión de los libertos condicionales.⁴¹

³⁹ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: http://www.cdcr.ca.gov/rehabilitation/ofs/community_and_reentry_services.html [visitado 07.01.14].

⁴⁰ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: http://www.cdcr.ca.gov/Victim_Services/sentencing.html#WHAT_HAPPENS_AFTER_SENTENCING [visitado 08.01.14].

⁴¹ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: <http://www.cdcr.ca.gov/Parole/> [visitado 20.01.14].

Otro ente que participa activamente en el proceso de libertad condicional, sobre todo respecto de los sentenciados de por vida es la Junta de audiencias de libertad condicional (*Board of Parole Hearings*). Ésta lleva a cabo las audiencias de consideración de libertad condicional, además de las audiencias de control y de revocación. Está compuesta por doce comisionados designados por el Gobernador.⁴²

Por último se debe mencionar el rol de las Cortes de reingreso (*Reentry Courts*) que consiste en un programa diseñado para prevenir que los libertos condicionales con problemas mentales o de abuso de sustancias regresen a la cárcel con motivo de haber infringido su libertad condicional. Con esto, se le suministra la supervisión y servicios necesarios para tratar su situación. Cada Corte está compuesta por un equipo multidisciplinario liderados por un juez, y formado por el abogado defensor, el fiscal, el oficial de libertad condicional, un oficial de probación y personal a cargo del tratamiento. Este equipo determinará en base a la evaluación de riesgo practicada y a las necesidades del interno(a) el mejor tratamiento para tratar su condición.⁴³

5.2.3. Control y supervisión en el ámbito postpenitenciario

5.2.3.1. Libertad condicional

En primer lugar es necesario señalar que el sistema de libertad condicional que opera en California se relaciona con el tipo de condena que recibe el sujeto. Así, si el interno fue condenado(a) a un periodo determinado de privación de libertad bajo la Ley de sentencias determinadas (*Determinate Sentencing Law*) una vez que cumpla dicho periodo, será puesto en libertad y sujeto a libertad condicional, siendo supervisado en la comunidad. La mayor parte de los infractores son condenados(as) bajo estas reglas. Ahora bien, aquellos ofensores condenados(as) por algunos crímenes graves, como homicidio o secuestro, son sentenciados bajo la Ley de sentencias indeterminadas (*Indeterminate Sentencing Law*). Éstos se encuentran privados de libertad de por vida, pero tienen la posibilidad de optar a libertad condicional, siempre y cuando la Junta de audiencias libertad condicional determine que el sujeto está apto para volver a la comunidad.⁴⁴

⁴² Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: <http://www.cdcr.ca.gov/BOPH/index.html> [visitado 21.01.14].

⁴³ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: http://www.cdcr.ca.gov/Parole/Parole_Reentry_Court_Program/index.html [visitado 21.01.14].

⁴⁴ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: http://www.cdcr.ca.gov/Victim_Services/sentencing.html [visitado 08.01.14].

5.2.3.2. Marco normativo

La libertad condicional se encuentra regulada en el Código Penal del Estado de California, en el capítulo 8 del título 1 del apartado 3, denominado: duración de la privación de libertad y libertad condicional (*Length of term of imprisonment and Paroles*).

5.2.3.3. Requisitos

Sobre este punto, es importante señalar que en el año 2011 hubo una reforma al sistema de Libertad Condicional que modificó varios aspectos de ésta. En el siguiente cuadro se observan las principales diferencias entre la libertad condicional vigente hasta el año 2011 y la que rige hoy en día:

Ítem		Lib. Condicional hasta 2011	Lib. Condicional vigente
Ámbito de aplicación	de	Todos los egresados de la cárcel.	Aquellos que la ley establece (población de alto riesgo).
Nivel de supervisión	de	Estatal	Estatal y Condados

Fuente: Elaboración Propia

Antes de la reforma todos los sujetos que se encontraban privados de libertad, debían cumplir un periodo de libertad condicional con posterioridad a su liberación, sin embargo, con posterioridad a octubre del 2011 el sistema cambió, y hoy en día deben cumplir un periodo de libertad condicional los siguientes sujetos (*Prison Law Office, 2013*):

- Aquellos condenados(as) por un delito que la ley califique como grave (*felony*) o como grave violento según lo dispuesto en la sección 667.5 (c) del Código Penal de California.
- Aquellos sentenciados bajo la ley de tres faltas (*Three Strikes Law*).
- Aquellos clasificados por la autoridad penitenciaria como agresor sexual de alto riesgo.
- Aquellos clasificados por la autoridad penitenciaria como agresor con trastornos mentales

Ahora bien, los demás sujetos que no cumplan estos requisitos, serán sometidos a supervisión comunitaria posterior al encarcelamiento (*Post-Release Community Supervision*), que es realizada a nivel de condado por las oficinas de probación que corresponda a la residencia del sujeto. Ésta ésta será tratada al final de este capítulo.

A su vez, desde el año 2011 existe la libertad condicional no revocable (*non-revocable parolee*) que opera para aquellos sujetos que no hayan sido condenados(as) por un crimen violento o serio, que no posea antecedentes anteriores por algunos de dichos delitos y que no se encuentre registrado como ofensor sexual. Además se exige, que durante el periodo de privación de libertad no hayan sido sancionados por alguna falta disciplinaria seria y que según la evaluación de riesgo realizada por la autoridad penitenciaria, el sujeto no tenga un alto riesgo de reincidir. Esta clase de libertad condicional no conlleva la participación en programas de reinserción, ni está sujeta a la supervisión de un oficial de libertad condicional.⁴⁵ No obstante, el sujeto puede ser requerido por la autoridad policial en cualquier momento sólo como una medida de control. Así también, el sujeto que se encuentren en este sistema, puede concurrir a las oficinas de libertad condicional a solicitar algún tipo de asistencia o servicio, el cual puede ser otorgado a discreción del administrador de la oficina, aun cuando el sujeto no tiene derecho a recibir estos servicios.

Sin perjuicio de que el sistema californiano de libertad condicional opera con posterioridad al cumplimiento íntegro de la sentencia y no como una salida anticipada, existen algunos mecanismos que permiten al sujeto, cumpliendo ciertos requisitos, egresar de manera temprana. Así, la nueva ley vigente en California establece que un interno(a) puede adelantar hasta seis semanas por año de condena si completa algunos programas de rehabilitación, como por ejemplo, completar la educación secundaria u obtener un certificado vocacional, entre otros. Adicional a este descuento, la nueva ley contempla otros beneficios:

- Descuento de dos días de sentencia por cada día posterior a que el interno(a) complete el entrenamiento de bombero.
- Descuento de dos días de sentencia por cada día que el interno(a) trabaje en la brigada de incendio del recinto penal.
- Descuento de un día de sentencia por cada día que el interno(a) se encuentre en la lista de espera para ser asignado a un programa o esté participando en uno, siempre y cuando el interno(a) no sea sancionado por alguna falta a la disciplina del recinto.

En el evento que un interno(a) cometa alguna conducta criminal al interior de la cárcel o alguna falta al reglamento penitenciario, éste perderá los días que hubiese ganado.⁴⁶

⁴⁵ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: http://www.cdcr.ca.gov/Parole/Non_Revocable_Parole/index.html [visitado 14.01.14].

⁴⁶ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en:

En cuanto a la duración de la libertad condicional, ésta se define básicamente en relación al delito cometido, además puede extenderse en caso que el sujeto incumpla algunas de las condiciones. De esta forma, existe un periodo mínimo de libertad condicional que va desde tres a cuatro años, que básicamente opera para aquellos casos en que no concurre alguna calificante que suponga un periodo superior. También encontramos un periodo intermedio que va desde cinco a siete años, otro periodo desde diez a quince años, desde 20 años y 6 meses a de por vida, y por último, casos de libertad condicional de por vida. Sin perjuicio de lo anterior, la Junta de libertad condicional puede terminar anticipadamente el periodo de supervisión del sujeto si estima que el sujeto está apto para la vida en sociedad y ha cumplido con las condiciones de su libertad condicional (*Prison Law Office*, 2013).

5.2.3.4. Oferta programática

La Sección 3000 del Código Penal de California señala que el periodo inmediatamente posterior a la privación de libertad es crítico para el reintegro del infractor(a) en la sociedad. Así, en interés de la seguridad pública es que se establece la supervigilancia y supervisión efectiva de los libertos condicionales, incluyendo el uso juicioso de acciones revocatorias y proveyendo servicios educacionales, vocacionales, y de consejería tanto personal como familiar necesarios para asistir a estos sujetos en su transición entre la cárcel y la libertad.

Una vez que los internos(as) son liberados de prisión e ingresan a libertad condicional, se les entrega la cantidad de dinero que posean en las cuentas que fueron abiertas para depositar el dinero, obtenido por alguna actividad desarrollada al interior del penal. Asimismo, se les entrega U\$200 por parte de la Administración, no obstante, aquellos que hubiesen estado privados de libertad por menos de 6 meses reciben un monto que equivale a U\$1,10 por día, con un máximo de U\$200. Sin perjuicio de la entrega de ese dinero, los oficiales de libertad condicional tienen un fondo de emergencia que pueden entregar a los libertos condicionales para obtener alojamiento, comida y vestuario. Estos dineros son considerados préstamos por lo que se espera que los libertos los devuelvan en cuanto tengan un empleo y las circunstancias personales lo permitan. Por lo general estos préstamos son por menos de U\$50 pero en algunas circunstancias pueden llegar hasta U\$500 (Petersilia, 2006).

La supervisión comienza con un primer contacto cara a cara entre el liberto condicional y el oficial a cargo de su supervisión. Esta reunión se realiza el primer día hábil con

posterioridad al egreso de la cárcel. Lo fundamental en este primer contacto es informar al sujeto acerca de las condiciones bajo las cuales será supervisado. Para este fin se le entrega una descripción de las condiciones, la cual debe ser firmada por el liberto, y entre los requerimientos se encuentran: no portar armas, avisar cambios de domicilio y empleo, no cometer delitos, etc. Sin embargo, algunas condiciones especiales pueden ser impuesta a aquellos sujetos que requiere de una especial supervisión, como por ejemplo a los ofensores sexuales. En estos casos usualmente se les requiere que asistan a terapia, además de ser incorporados al registro de ofensores sexuales y que se abstengan de ingresar a lugares donde se encuentren niños. También a los infractores que tengan una historia delictual relacionada con pandillas se les advierte que no puede volver a asociarse con miembros de ellas. Por último, la mayor parte de los libertos deben someterse a test de drogas aleatorios (Petersilia, 2006).

En cuanto al modelo utilizado, es relevante señalar que durante los años 2009 y 2010 se reunió una mesa de trabajo (*Parole Reform Task Force*) para analizar la forma en la cual estaba funcionando la libertad condicional con el objeto de hacer mejoras. Ésta estaba integrada tanto por miembros de la División de operaciones de la libertad condicional para adultos (*Division of Adult Parole Operations*) como también por oficiales de libertad condicional y representantes de la academia. Esta mesa de expertos analizó el modelo y observó aquella evidencia exitosa acerca de la supervisión de la libertad condicional. Fruto de este trabajo nace el Modelo de reintegración y supervisión de libertad condicional de California (*California Parole Supervision and Reintegration Model, CPSRM*).⁴⁷

En este contexto, el trabajo desarrollado por dicha mesa de trabajo, apuntó a fomentar la utilización de prácticas basadas en la evidencia, es decir que presentan un resultado favorable en la reducción de la reincidencia. El siguiente cuadro presenta los principales hallazgos y que forman las bases del Modelo de reintegración y supervisión de libertad condicional de California (*The Parole Reform Task Force, 2010*).

Hallazgos	Ejemplos de implicancia en la libertad condicional
Los servicios deben enfocarse en aquellos infractores que presentan un alto o mediano riesgo de reincidir. Los sujetos de bajo riesgo no se ven beneficiados por la intervención realizada para cambiar su	Evaluar el riesgo de reincidencia de los infractores para determinar quién debe recibir los servicios, así como también la duración e intensidad de los mismos.

⁴⁷ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: http://www.cdcr.ca.gov/Parole/road_map/ [visitado 14.01.14].

conducta (Andrews, 2007; Andrews y Bonta, 2007; Andrews, Bonta, y Wormith, 2006; Andrews y Dowden, 2007; Andrews, Dowden, y Gendreau, 1999; Bonta, 2007; Dowden, 1998; Gendreau, Goggin, y Little, 1996; Lipsey y Cullen, 2007).

Los infractores de bajo riesgo presentan mayores tasas de reincidencia cuando los servicios o la intervención son sobre entregados (Andrews y Bonta, 2007; Cullen y Gendreau, 2000; Gendreau, Goggin, Cullen, y Andrews, 2001; Lowenkamp y Latessa, 2004; Lowenkamp, Latessa, y Holsinger, 2006).

Los infractores que presentan un riesgo extremadamente elevado es posible que se beneficien de la intervención. Sin embargo, la duración e intensidad de ésta probablemente exceda la capacidad de recursos de la agencia (Skeem, 2008; Skeem, Polascheck y Manchak, 2009; Stewart y Smith, 2007; Wojciechowski, 2002)

Las herramientas de evaluación basadas en la evidencia proveen una estadística de la probabilidad de reincidir más certeza que el sólo juicio profesional (Andrews y Bonta, 1998; Andrews et al., 1990; Gendreau et al., 1996; Grove et al., 2000; Grove y Meehl, 1996).

El riesgo de reincidir se reduce sustantivamente cuando se enfoca en las necesidades criminógenas (factores de riesgo dinámicos) como actitud antisocial, creencias y valores, pares antisociales y

A aquellos infractores de bajo riesgo se les debe otorgar servicios para estabilizar sus vidas, como alojamiento, salud o transporte, por sobre aquellos a los que se debe fomentar un cambio en su comportamiento.

La intervención debe enfocarse en aquellos sujetos de medio o algo riesgo más que en los sujetos de bajo o de riesgo extremadamente elevado.

Administrar una herramienta de evaluación de riesgo basada en la evidencia.

- Utilizar instrumentos de evaluación para identificar las necesidades criminógenas de cada infractor(a).
- Capacitar al personal para que comprenda las necesidades

algunos factores de la personalidad y el temperamento. Existe una clara asociación entre el número de necesidades criminógenas detectadas y la reducción de la reincidencia, a mayor número de necesidades cubiertas menor es la reincidencia (Andrews, 2007; Andrews et al., 1990).

criminógenas y cómo debe tratarlas en la planificación del manejo del caso.

- Tener disponible programas y servicios que cubran todas las necesidades criminógenas.
- Establecer a través de una política las tres o más necesidades que el equipo debe tener presente a la hora de planificar el manejo del caso.
- Hacer coincidir el programa y los servicios que recibe el infractor(a) con sus necesidades criminógenas detectadas.

Los programas que mayor impacto tienen en lograr un cambio en el comportamiento criminal y en la reducción de la reincidencia son los programas cognitivo conductual y las intervenciones sobre la conducta (Andrews, 2007; Aos, Miller, y Drake, 2006a; Landenberger y Lipsey, 2005; Lipsey y Landenberger, 2006; Lipsey, Landenberger y Wilson, 2007).

ES necesario tener disponibles programas cognitivo conductuales para los infractores de alto y medio riesgo.

El uso de incentivos puede ser una herramienta ponderosa para motivar que el sujeto cumpla las metas de su plan y además para promover un cambio positivo en su conducta (Andrews and Bonta, 2006; Cullen y Gendreau, 2000; Drake y Barnoski, 2008; Latessa, Cullen, y Gendreau, 2002; National Research Council, 2007; Petersilia, 2007; Petersilia, 2004; Taxman, Soule, y Gelb, 1999)

Desarrollar políticas sobre recompensas que el equipo puede utilizar para incentivar un cambio en la conducta, como reducir los requerimientos o una terminación temprana de la libertad condicional.

Sanciones graduales, como aquellas que aumentan en severidad según la naturaleza y el número de violaciones a las

Desarrollar una guía para la toma de decisión en caso de una infracción, que tome en consideraciones el riesgo de

condiciones, disminuyen la reincidencia y la severidad de la conducta (Andrews y Janes, 2006; Burke, 2004; Harrell et al., 2003; Hay, 2001; Taxman, Soule, y Gelb, 1999; Taylor y Martin, 2006).

La calidad de la relación interpersonal entre los miembros del equipo y el infractor(a), junto con las habilidades del equipo, pueden ser o son más importantes para la reducción de la reincidencia que los programas específicos en los cuales el infractor(a) participa (Andrews, 2007; Andrews, 1980; Andrews y Bonta, 1998; Andrews y Carvell, 1998; Dowden y Andrews, 2004).

El riesgo de reincidencia es mayor las primeras semanas y meses desde la liberación, las tasas de reincidencia se estabilizan en dos o tres años (National Resource Council, 2007).

reincidencia y la severidad de la conducta infractora.

Capacitar al equipo en la temática que incluya las habilidades necesarias para construir una relación con los infractores.

Establecer una supervisión directa y servicios de apoyo para aquellos reincidentes, estableciendo al comienzo una mayor intensidad en los servicios y posteriormente ir disminuyéndolos acorde a la conducta del infractor(a).

Fuente: Traducción propia desde *Parole Reform Task Force: Parole Reform in California. An Evidence-Based and Best Practices Approach*

La supervisión y asistencia en el proceso de reinserción se concretiza en la figura de un oficial de libertad condicional que dirige la intervención con el infractor(a) y controla el cumplimiento de las condiciones. En ese sentido, la evidencia también señala que la cantidad de sujetos que tenga a su cargo un oficial de libertad condicional es crucial para el éxito de la intervención. Con la implementación del Modelo de reintegración y supervisión de libertad condicional, se redujo de 70 a 53 casos por cada oficial, lo cual permite desarrollar una supervisión más intensiva cuando sea necesario.⁴⁸

Respecto al proceso de trabajo del Modelo, las etapas más relevantes son las siguientes (*The Parole Reform Task Force*, 2010):

- Planificación antes de la liberación

⁴⁸ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: http://www.cdcr.ca.gov/Parole/road_map/ [visitado 14.01.14].

En esta etapa se identifican las necesidades de cada individuo antes de ingresar a libertad condicional, así, la evaluación es un aspecto clave en esta etapa. El personal de planificación y posicionamiento de libertad condicional (*Parole Planning and Placement*) debe evaluar al sujeto 240 días antes de que éste sea puesto en libertad. Para saber a quienes evaluar, el equipo cuenta con criterios tales como aquellos sujetos que hayan sido calificados de alto riesgo de violencia por el instrumentos de clasificación utilizado por la autoridad penitenciaria, denominado *California Static Risk Assessment*.

Posteriormente el equipo tendrá finalizado el plan antes de 120 días de la liberación del interno(a), y se le entregará una copia del plan al sujeto. Así también, el personal penitenciario brindará orientación previa a la libertad al infractor(a), enfocándose en las expectativas que posee y en los recursos existentes en la comunidad.

Para finalizar esta etapa, un oficial concurrirá al domicilio donde residirá el liberto condicional y realizará las recomendaciones en torno a las condiciones que deberá cumplir el sujeto de acuerdo a sus necesidades criminógenas, el delito por el cual cumplió condena, etc.

- Manejo del caso

En esta etapa se deben brindar los programas que correspondan según las necesidades criminógenas detectadas en la etapa anterior. Así, se realizan entrevistas motivacionales, se aplican técnicas para modificar el comportamiento, y también se busca una adecuada interacción entre el liberto y el oficial a cargo de su caso. Es importante destacar que durante esta etapa, el oficial de libertad condicional puede modificar el plan del sujeto acorde a lo observado durante la supervisión. Para determinar los programas que se otorgarán al sujetos en base a sus necesidades se utiliza el instrumento COMPAS (*Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions*) el cual es un instrumentos basado en la evidencia, que evalúa riesgos y necesidades para determinar los programas y la supervisión que recibirá un condenado(a).

- Conferencia del caso

Esta etapa provee una oportunidad para que el equipo de trabajo discuta sobre los avances del sujeto, para así realizar las modificaciones que correspondan al plan. Una primera reunión se hará luego de transcurridos 60 días en libertad condicional, posteriormente estas conferencias se realizarán una vez al año.

- Modelos de supervisión y calidad de contactos

En atención al riesgo y a las necesidades determinadas por los instrumentos aplicados, se establecen distintos modelos de supervisión durante el periodo de libertad condicional.

Así se establecen diversas categorías de infractores, lo cual determina la cantidad de contactos con el oficial a cargo de su libertad condicional, a saber:

- Fase de transición (Periodo inicial desde la liberación hasta 60 días, en el cual se llevará a efecto la conferencia del caso)
 - Una visita mensual no anunciada al domicilio.
 - Un contacto significativo mensual.
 - Un contacto con proveedores de recursos mensual relacionado con las necesidades criminógenas del sujeto.
 - Un test aleatorio mensual de drogas si se requiere.
 - Obtener una copia del reporte de metas del liberto y anotar su progreso en el registro de supervisión
 - Adicionalmente, reuniones cara a cara que podrán ser calendarizadas para:
 - Revisar en equipo el cumplimiento.
 - Facilitar reuniones o programas relacionados con las necesidades criminógenas.
 - Participar en reuniones comunitarias
 - Contactar a algún centro residencial o de empleo.
- Categoría A (reservada para sujetos violentos, con consumo de drogas que participan en programas ambulatorios o que cumplen una condena perpetua)
 - Una visita mensual no anunciada al domicilio.
 - Un contacto significativo mensual o contacto con proveedores de recursos.
 - Un test aleatorio mensual de drogas si se requiere.
 - Obtener una copia del reporte de metas del liberto y anotar su progreso en el registro de supervisión
 - Adicionalmente, reuniones cara a cara que podrán ser calendarizadas para:
 - Revisar en equipo el cumplimiento.
 - Facilitar reuniones o programas relacionados con las necesidades criminógenas.
 - Participar en reuniones comunitarias
 - Contactar a algún centro residencial o de empleo.
- Categoría B (para libertos de riesgo moderado)

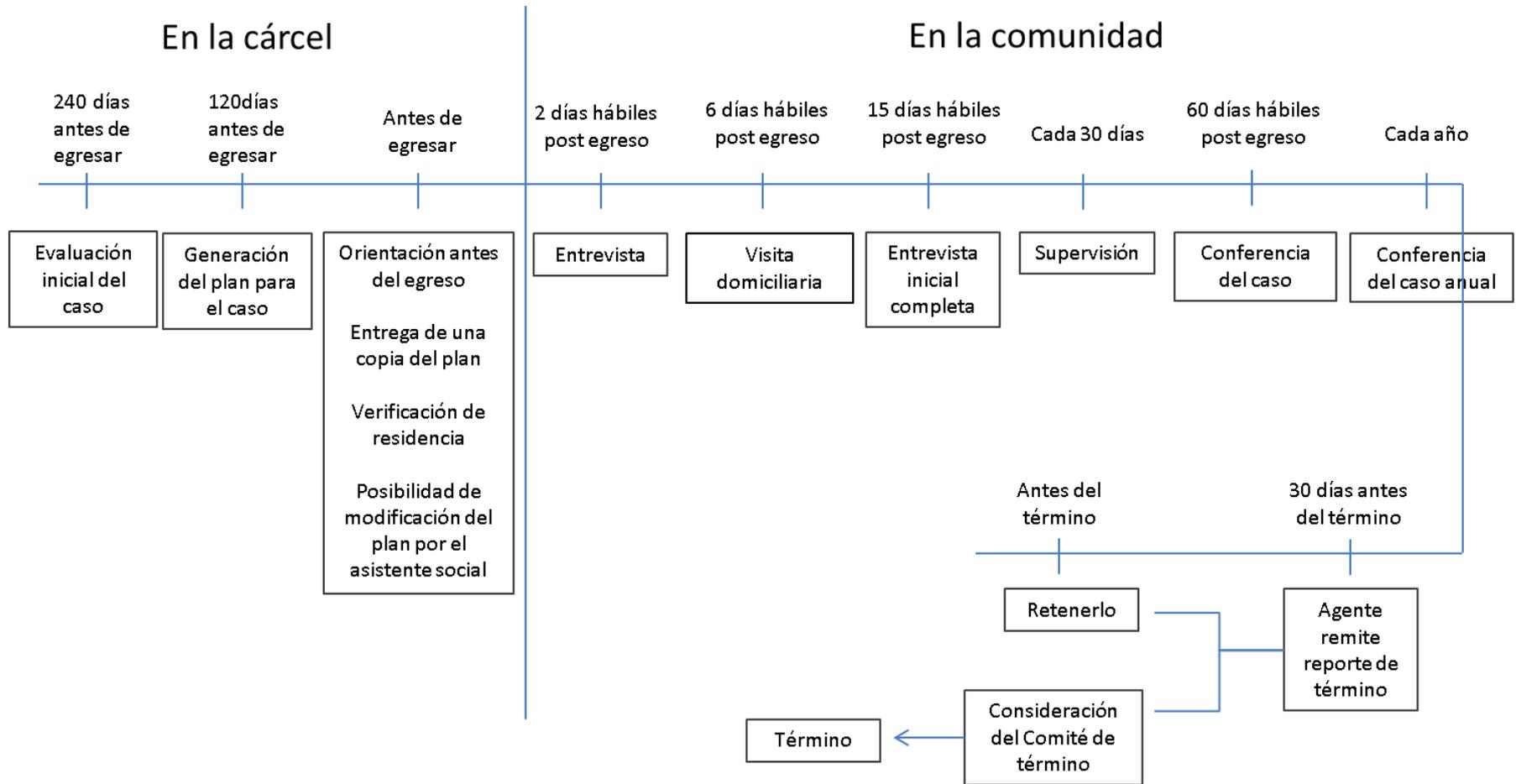
- Una visita mensual no anunciada al domicilio.
 - Un contacto significativo mensual o contacto con proveedores de recursos.
 - Un test aleatorio mensual de drogas si se requiere.
 - Obtener una copia del reporte de metas del liberto y anotar su progreso en el registro de supervisión
- Categoría C (para libertos de bajo riesgo)
 - Una visita mensual no anunciada al domicilio.
 - Un contacto significativo mensual o contacto con proveedores de recursos.
 - Un test aleatorio mensual de drogas si se requiere.
 - Obtener una copia del reporte de metas del liberto y anotar su progreso en el registro de supervisión
 - Categoría D (para libertos en custodia, en programas de tratamiento de drogas, etc.)
 - Un contacto significativo mensual o contacto con proveedores de recursos.
 - Requerimientos adicionales según lo que determine la planificación del caso.

- Recompensas e incentivos

Se establece que mientras el sujeto avance en su plan es posible que el oficial a cargo de su supervisión le otorgue una recompensa, a fin de premiar al sujeto por su buen comportamiento durante su libertad condicional. Así, se establecen niveles de recompensas según la conducta del sujeto. A modo de ejemplo, si el sujeto lleva 90 días trabajando de forma continua, se le reducen los requerimientos de su libertad condicional.

- Terminó anticipado

Se establece la posibilidad de que el sujeto sea liberado antes de cumplir totalmente su periodo de libertad condicional. Para acceder a dicho término, se requiere que el sujeto cumpla con los siguientes criterios: residencia estable y en un ambiente positivo, realización de actividades prosociales, cumplimiento del periodo de supervisión, realización de los programas acorde a sus necesidades y relaciones con pares que fomentan su reinserción.



Fuente: Traducción propia desde *Parole Reform in California. An Evidence-Based and Best Practices Approach*

El cuadro anterior resume la forma en la cual opera el Modelo de reintegración y supervisión de libertad condicional del Estado de California.

En caso de violaciones a las condiciones de la libertad condicional, el sistema penitenciario de California ha desarrollado un instrumento que asesora al oficial a cargo respecto a las represalias que deberá asumir el infractor(a). El instrumento de toma de decisión de violación a libertad condicional (*Parole Violation Decision Making Instrument, PVDMI*) es parte de una estrategia que busca disminuir el riesgo de reincidencia, aumentar las probabilidades de éxito de la libertad condicional y utilizar los recursos de una manera más efectiva. Este instrumento fue elaborado en base a la evidencia e identifica cuál es la respuesta adecuada frente a cada infracción basado tanto en el nivel de riesgo del ofensor como en la severidad de la infracción. Cuando un liberto comete una infracción el agente deberá ingresarla en el instrumento, el cual evalúa el nivel de riesgo del sujeto utilizando el Instrumento de evaluación de riesgo estático (*California Static Risk Assessment, CSRA*) y la severidad de la sanción para así determinar la respuesta adecuada a la infracción.⁴⁹

5.2.3.5. Áreas de trabajo

La libertad condicional provee a los libertos de una serie de servicios basados en la protección a la comunidad y las necesidades específicas del sujeto. En un comienzo la supervisión y el apoyo es intensivo, sin embargo a medida que el liberto demuestra que es capaz de reinsertarse, la supervisión y el apoyo disminuyen. Una vez que el sujeto es puesto en libertad condicional será evaluado y asignado a uno de los siguientes niveles de apoyo y supervisión:⁵⁰

- Supervisión de reingreso intensiva y servicios relacionados: Está diseñada para proporcionar supervisión y servicios de apoyo durante el período crítico de transición de la cárcel a la vida en comunidad.
- Supervisión de reingreso regular y servicios relacionados: Está diseñada para aquellos libertos que requieren servicios por un periodo breve de tiempo.
- Casos especiales: Está diseñada para ciertos infractores con necesidades especiales, por ejemplo: libertos con problemas severos de consumo de drogas, ofensores sexuales, libertos con problemas de salud mental, libertos involucrados en pandillas, etc., se entregan servicios de manera intensiva para atacar dichas necesidades.
- Supervisión de manejo del caso: Los libertos pasan a este nivel cuando han demostrado la capacidad para vivir en comunidad, así, se le reduce la supervisión y los servicios brindados.

⁴⁹ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: <http://www.cdcr.ca.gov/PVDMI/index.html> [visitado 15.01.2014]

⁵⁰ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: http://www.cdcr.ca.gov/Parole/Parole_Services/Index.html [visitado 15.01.14].

- Supervisión electrónica: En cualquier momento la supervisión puede incrementarse utilizando algún dispositivo electrónico durante las 24 horas del día.
- Servicios de subsistencia y cuidado personal: Aquí se incluyen algunos servicios como alojamiento, dinero, ropa, transporte, consejería, educación y otros servicios esenciales de apoyo.

En cuanto a la oferta de programas existentes para esta población, una vez que el sujeto se reúne con el oficial de libertad condicional, éste determinará los programas a los cuales deberá sujetarse el liberto en atención a sus necesidades específicas. El sistema de California ofrece los siguientes programas⁵¹:

- Programa de Alfabetización (*Computer Literacy Learning Center Program, CLLC*): éste se encuentra localizado en las oficinas de libertad condicional, y consiste en un programa diseñado para incrementar las habilidades de alfabetización de los libertos a fin de incrementar su empleabilidad y el éxito en el cumplimiento de la libertad condicional. Los profesores a cargo se encargan de mejorar la lectura, escritura y habilidades matemáticas de los participantes, a su vez, durante el desarrollo del programa los sujetos van recibiendo instrucciones en hábitos de vida y competencias para el empleo. Al finalizar el curso se espera que el sujeto reciba su certificado de enseñanza media.
- Centros de reporte diario y Coalición en la comunidad (*Day Reporting Centers y Community-Based Coalition*): Estos programas tipo “ventanilla única” brindan a los libertos algunos servicios específicos, tales como: consejería individual y grupal, apoyo en llevar una vida sobria, charlas sobre enfermedades de transmisión sexual, educación sobre el abuso de sustancias, manejo de la ira, violencia doméstica, capacitación en habilidades cognitivas y de vida, reintegración parental y familiar, educación y preparación para aprobar la enseñanza media, manejo del dinero, búsqueda de empleos.
- Programa para infractoras mujeres de tratamiento y empleo (*Female Offender Treatment y Employment Program*): éste provee residencia y tratamiento para mujeres y sus hijos, incluyendo tratamiento de drogas, programas de reunificación familiar, educación técnica y servicios para la mejorar la empleabilidad.
- Centro de servicios para libertos condicionales (*Parolee Service Center*): Éstos proveen alojamiento, servicios de apoyo, entrenamiento en habilidades de vida y de preparación para el trabajo para ayudar a los libertos a obtener y mantener un trabajo mientras se encuentren en el Centro y después de que regresen a la

⁵¹ Información extraída desde la página web del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California, disponible en: <http://www.cdcr.ca.gov/rehabilitation/on-parole.html> [visitado 20.01.14].

comunidad. El Centro ofrece ayuda en el ámbito cognitivo, familiar, manejo del estrés y de la ira, administración del dinero, preparación para la búsqueda de empleo, etc.

- Red de servicios para libertos (*Parolee Services Network*): éste programa provee de tratamiento no residencial de alcohol y drogas para los participantes, es un programa colaborativo entre la administración penitenciaria, el departamento de salud, los programas de alcohol y droga de los condados y las organizaciones comunitarias.
- Centros residenciales de múltiples servicios (*Residential Multi-Service Center*): Éstos son centros certificados para el tratamiento de abuso de sustancias que proveen alojamiento, tratamiento antidrogas y programas de habilidades de vida independiente para los libertos. Los servicios incluyen consejería individual y grupal, manejo de la ira, alfabetización y enseñanza media, educación sexual, preparación para el empleo y colocación laboral, manejo del dinero y capacitación en habilidades parentales.
- Agencia de coordinación de servicios para el abuso de sustancias (*Substance Abuse Services Coordination Agency*): éste es un programa estatal que ofrece tratamiento residencial para el consumo de drogas de hasta 180 días.
- Programa de recuperación y tratamiento para el abuso de sustancias (*Substance Abuse Treatment and Recovery Program*): Se encuentra localizado en las oficinas de libertad condicional, es un programa cognitivo conductual que provee tratamiento antidrogas y prevención en las recaídas que el sujeto pueda tener.
- Iniciativa de trabajo Golden State (*Golden State Works (GSW) Initiative*): la meta de este programa es que los libertos condicionales reciban preparación para el empleo, un empleo transitorio y finalmente, colocación laboral. Esta iniciativa replica el modelo utilizado por el Centro de oportunidades de empleo (*Center for Employment Opportunities*). Así, una vez que el sujeto ingresa al programa, recibe una capacitación de cuatro días en habilidades para vivir adecuadamente, luego participará durante 90 días en un cuerpo de trabajo durante 4 días a la semana, utilizando el quinto día para participar en capacitaciones sobre empleabilidad. Finalmente los servicios continúan durante un año después que el participante ha encontrado un trabajo estable.

Estos servicios son prestados por proveedores contratados por la administración penitenciaria y desarrollan sus servicios en distintos condados del Estado de California.

5.2.3.6. Buenas prácticas

- ✓ Existencia de indicadores de administración y gestión.

La mesa de trabajo formada durante el año 2009 y 2010 (*Parole Reform Task Force*) para analizar la forma en la cual estaba funcionando la libertad condicional con el objeto de hacer mejoras, recomendó al ente encargado de la libertad condicional (*Division of Adult Parole Operations*) un sistema de medición del desempeño del Modelo de reintegración y supervisión de libertad condicional que actualmente rige en California. Este modelo, establece diversos indicadores por cada etapa, a saber (*Parole Reform Task Force*, 2010):

- Planificación antes de la liberación
 - 95% de los libertos de alto riesgo han sido evaluados en una de tres categorías (5,4,3) usando el Instrumento de evaluación de riesgo estático (*California Static Risk Assessment*)
 - 85% de los libertos han sido evaluados inicialmente antes de 240 días de su liberación.
 - 80% de los libertos tienen su plan completo a más tardar 120 días antes de su liberación.
 - 80% de los libertos han recibido la copia de su plan antes de su liberación.
 - 90% de los libertos liberados bajo supervisión de la autoridad pasaron por orientación previa a la liberación.
 - 80% de los libertos que pasaron por orientación previa a la liberación completaron la orientación satisfactoriamente.
 - 90% de los planes de libertad condicional incluyen las condiciones de la libertad condicional, a su vez, incluyen las instrucciones para reportarse, la obligación de formar parte de un registro, los requerimientos de notificaciones y el puntaje de la evaluación de riesgo.
 - 90% de los libertos con necesidades especiales tendrá su plan completo no después de 15 días previos a su liberación.
 - 90% de los libertos tendrá su residencia verificada en personas antes de su liberación.
 - 90% de los libertos tendrán la verificación de su residencia realizada previa a la liberación.

- Manejo del caso
 - 90% de la supervisión de los libertos será guiada según el plan de libertad condicional documentado según el oficial de libertad condicional.
 - 100% de los planes completados demostrarán que el plan fue revisado por el liberto y el oficial a cargo de manera conjunta.
 - 80% de los planes completados contarán, como mínimo, con tres necesidades criminógenas del ofensor.

- 85% de los planes serán modificados siempre y cuando haya un cambio en las circunstancias que hagan necesario alternar al plan de actividades o la duración de las mismas.
- Conferencia del caso
 - 90% de los libertos han tenido una conferencia del caso el día 60 posterior a su liberación.
 - 95% de los casos que han cambiado de categoría durante la supervisión han tenido documentación suficiente y apropiada para determinar de manera confiable que los factores y las necesidades criminógenas necesitan un cambio.
- Modelos de supervisión y calidad de contactos
 - 90% de los libertos han tenido su entrevista inicial dos días después de su liberación.
 - 90% de los libertos han tenido su visita inicial en su domicilio seis días después de su liberación.
 - 90% de los libertos han tenido la conferencia del caso después de 60 días de su liberación.
 - 95% de los casos será supervisado según la evaluación de riesgo a un nivel no menor de lo señalado en la política del departamento (Categorías A, B, C, D).
 - 90% de los libertos han recibido servicios de primera necesidad durante el periodo inmediatamente después de su liberación.
 - 95% de los casos que han cambiado de Categoría durante la supervisión han tenido como respaldo documentación apropiada que señale que los factores y necesidades criminógenas han sufrido modificaciones.
- Carga de trabajo
 - 90% de la carga de trabajo no debe contener más de 40 libertos en fase de transición y/o en Categoría A.
- Recompensas e incentivos
 - 90% de los contactos y entrevistas realizado dentro de la libertad condicional demostrará el uso apropiado de recompensas e incentivos.
- Término anticipado

- 90% de las revisiones de término realizadas por el comité de término tendrá un informe presentado por el oficial a más tardar treinta días antes de la fecha de revisión del alta.
- 95% de los libertos han recibido una nota escrita informándoles la fecha y el lugar donde se llevará a cabo la audiencia, ésta debe informar al liberto respecto a su derecho de proveer información y evidencia respecto a su progreso positivo durante la reunión.
- 95% de los reportes de revisión de término serán revisados por el comité de término.
- 60% de las consideraciones de término del comité serán en presencia del liberto.
- 95% de los libertos que se presenten ante el Comité deberán contar con los siguientes factores debidamente documentados: residencia y estabilidad laboral, nivel de cumplimiento de los factores psicológicos, no pertenencia a bandas, pago de indemnizaciones, uso de alcohol o drogas, antecedentes penales y progreso respecto de su plan basado en los reportes mensuales de cumplimiento de metas.
- 80% de las reuniones del Comité tendrá como mínimo el 75% de sus miembros presentes.
- 100% de las recomendaciones se basarán como mínimo en la revisión objetiva de los siguientes criterios: 1) residencia estable y ambiente positivo donde vive; 2) actividades prosociales; 3) cumplimiento de la supervisión; 4) programas relacionados con las necesidades criminógenas; y 5) relaciones prosociales.
- 95% de los casos tendrán recomendaciones realizadas por el comité que serán documentadas por el oficial a cargo, el supervisor de la unidad y el administrador del distrito en el formulario que corresponda.

✓ Sistema de evaluación de resultados

El *Center for Evidence-Based Corrections de UC Irvine* condujo una evaluación de resultados del Modelo de reintegración y supervisión de libertad condicional del Estado de California, durante el año 2010.

Se comparó un grupo de personas con libertad condicional recibiendo supervisión del Modelo con un grupo de libertos condicionales recibiendo supervisión regular. Se consideraron tres mediciones de reincidencia (todas por un período de observación de 1 año), esto es, retorno a la custodia, nuevo arresto y nueva condena.

El estudio muestra que el Modelo no tiene impacto en la reincidencia. La comparación entre el grupo con supervisión del Modelo y el grupo de control muestra tasas similares de reincidencia en materia de retorno a la custodia (33,6% y 33,2%, respectivamente), nuevos arrestos (53,6% y 53,0%, respectivamente) y nuevas condenas (26,6% para ambos grupos). Los resultados se mantienen incluso aplicando modelos de regresión donde se controla por características pre-existentes al tratamiento, tales como variables demográficas y variables asociadas a la pena, historia criminal y actual supervisión.

No obstante lo anterior, el estudio muestra algunas implicancias cuando, en vez de comparar los grupos anteriormente mencionados, el grupo de tratamiento consta sólo por libertos condicionales que fueron puestos primero en el Modelo. Referente a esta población, se observa que la tasa de retorno a la custodia es 4% más baja que el grupo de control, además de observar tasas ligeramente más bajas respecto a nuevos arrestos (58,4% y 61,3%, respectivamente) y nuevas condenas (29,0% y 31,7%, respectivamente).

El estudio concluye sobre la dificultad de ofrecer conclusiones en materia de política, toda vez la existencia de limitantes metodológicas (Braithwaite, Turner y Hess, 2013).

5.2.4. Tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena

En el Estado de California existen diversos mecanismos que permiten, según el caso, la desestimación, purga o rehabilitación de los antecedentes penales que se encuentren registrados en el certificado de antecedentes (*Rap sheet*).

El certificado de antecedentes, contiene toda la historia criminal del sujeto, tanto de sus arrestos como de sus condenas en el Estado de California. El ente encargado de mantener estos registros es la División de servicios de justicia criminal (*Division of Criminal Justice Services*) (Legal Action Center, 2002).

También existe otro documento denominado *criminal background check*, que se requiere por los potenciales empleadores al momento de contratar a un sujeto. Cabe señalar que si un empleador quiere tener acceso a éste, se requiere la autorización expresa del sujeto, así, el empleador podrá acceder a los antecedentes, y en éstos no se contendrá:⁵²

- Condenas de una antigüedad mayor a siete años.
- Arrestos que no terminaron en condena.
- Condenas que hayan sido desestimadas.
- Condenas por posesión de marihuana para consumo personal.

⁵² Información extraída desde la página web del East Bay Community Law Center, disponible en: http://www.ebclc.org/documents/Clean_Slate_Background_Check.pdf [visitado 23.01.14].

- Programas de diversión que fueron terminados de manera exitosa.

5.2.4.1. Marco normativo

El Código Penal del Estado de California regula la posibilidad de la desestimación de antecedentes (*conviction dismissed*) en la sección 1203.4 y la posibilidad de obtener un certificado de rehabilitación se encuentra regulada en la sección 4852.01 y siguientes del Código Penal. Por su parte, la posibilidad de la purga de los antecedentes está regulada en el Código Sanitario de California (*Health and Safety Code*) secciones 11361.5 y 11361.7.

5.2.4.2. Requisitos

Existen varias formas y motivos para eliminar los antecedentes penales. En primer lugar, es posible que el sujeto al solicitar su certificado de antecedentes se percate que hay un error. En este evento el afectado puede concurrir ante el Departamento de Justicia y solicitar la corrección. Sin perjuicio de lo anterior, y en el evento que los datos consignados en los antecedentes sean correctos, el sujeto puede solicitar la desestimación de la condena (*conviction dismissed*) o también un certificado de rehabilitación. También se contempla la purga de los antecedentes para ciertos casos relacionados con tenencia de marihuana.

El siguiente cuadro resume las opciones que tiene el condenado(a) en relación a sus antecedentes según el delito por el cual fue condenado(a):

Situación	Solicitud	Regulación
Condenado(a) por un delito menor (<i>misdemeanor</i>) y aun cumpliendo <i>probación</i>	Término anticipado de <i>probación</i> y solicitar desestimación de condena	Código Penal: Sección 1203.3 (término anticipado de <i>probación</i> y Sección 1203.4 solicitud de cancelación (<i>expungement</i>))
Condenado(a) por un delito menor y término exitoso de <i>probación</i>	Desestimación de condena	Código Penal: Sección 1203.4 solicitud de cancelación (<i>expungement</i>)
Condenado(a) por un delito menor o una infracción pero sin <i>probación</i>	Desestimación de condena	Código Penal: Sección 1203.4a solicitud de cancelación (<i>expungement</i>)
Condenado(a) por un crimen (<i>felony</i>) y aun	Término anticipado de <i>probación</i> ; solicitar	Código Penal: Sección 1203.3 (término anticipado

cumpliendo *probación* reducción de la condena a delito menor y desestimación de la condena de *probación* ; Sección 17(b) (solicitud de rebaja de crimen a delito menor) y Sección 1203.4 solicitud de cancelación (*expungement*)

Condenado(a) por un crimen y finalizo su cumplimiento ya sea en *probación* y/o privado de libertad en una cárcel del condado. Solicitar la reducción de la condena y desestimación de la condena Código Penal: Sección 17(b) (solicitud de rebaja de crimen a delito menor) y Sección 1203.4 solicitud de cancelación (*expungement*)

Condenado(a) por un crimen y cumplió su condena en una cárcel del condenado(a) sin que le hubiesen otorgado *probación* Solicitar la reducción de la condena a delito menor y desestimación de la condena Código Penal: Sección 17(b) (solicitud de rebaja de crimen a delito menor) y Sección 1203.4a solicitud de cancelación (*expungement*)

Condenado(a) por un crimen y cumplió su condena en una prisión estatal o sometido bajo la autoridad del Departamento de Correccionales y Rehabilitación. Certificado de rehabilitación

Fuente: Traducción propia desde: California Courts <http://www.courts.ca.gov/1070.htm> [visitado 23.01.14].

Teniendo presente el cuadro anterior, la desestimación de la condena sólo procede cuando el sujeto haya sido condenado(a) por una infracción, un delito menor o un crimen, siempre que no haya sido sentenciado(a) a cumplir en una cárcel estatal o sometido a la autoridad del Departamento de Correccionales y Rehabilitación del Estado de California. Al desestimar la condena, la Corte anotará en el certificado de antecedente que la condena debe ser dejada de lado y desestimada, y por lo tanto, el sujeto no será considerado como condenado(a) por el delito. Cabe señalar que la anotación no es

eliminada del certificado de antecedentes, sino que se anota que fue dejada de lado y desestimada. Para acceder a ésta, se deben cumplir los siguientes requisitos:⁵³

- Si el sujeto fue condenado(a) a *probación*, debe:
 - Haber completado exitosamente el periodo de *probación* o haber obtenido el término anticipada de ésta;
 - Haber pagado todas las multas e indemnizaciones ordenadas por la corte en la sentencia;
 - No debe estar cumpliendo otra sentencia o estar en *probación* por otro delito; y
 - No debe estar siendo acusado por otro delito.

- Si el sujeto no fue condenado(a) a *probación*, debe:
 - Haber sido condenado(a) por un delito menor o una infracción;
 - Haber transcurrido un año desde la fecha de condena;
 - Haber completado íntegramente la sentencia ordenada por la corte;
 - No debe estar cumpliendo otra sentencia;
 - No debe estar siendo acusado por otro delito; y
 - Haber obedecido la ley y mantenido una vida honesta y correcta desde su condena.

Ahora bien, hay ciertas situaciones en que el sujeto puede solicitar la desestimación de su condena, pero la Corte tendrá la facultad discrecional para decidir, a saber:

- Si el sujeto fue condenado(a) a *probación* pero no obtuvo el término anticipado, o no cumplió totalmente con las condiciones, o fue condenado(a) por un delito establecido en la Ley del tránsito (*Vehicle Code*) Sección 12810(a) a (e), pero:
 - El sujeto ha pagado todas las multas e indemnizaciones ordenadas por la corte en la sentencia; y
 - El sujeto no está siendo acusado, no se encuentra en *probación* o cumpliendo sentencia por otro delito.

Sin perjuicio de lo anterior, los sujetos que hayan sido condenados(as) por delitos sexuales contemplados en las Sección 261.5 (d), 286(c), 288, 288.5, 288a(c), o 289(j); del Código Penal, o por algunas infracciones a la Ley de Tránsito Sección 42001 y 42002.1 no podrán optar a que la Corte desestime sus condenas.

⁵³ Información extraída desde la página web del Poder Judicial del Estado de California, disponible en: <http://www.courts.ca.gov/1070.htm> [visitado 23.01.14].

- Purga (*purging*)

Los casos que pueden ser purgados son aquellos que dicen relación con algunos arrestos y condenas relacionadas con marihuana. En estos casos, todo lo relacionado con ellos son destruidos y no queda ningún registro. En particular procede para aquellos casos en que el sujeto sea arrestado o condenado(a) por posesión de no más de 28,5 gramos de marihuana. Estos registros se eliminan automáticamente una vez transcurridos dos años desde el arresto o la condena.

- Certificado de rehabilitación

También el sujeto que ha sido condenado(a) puede solicitar la elaboración de un certificado de rehabilitación. Este documento disminuye el impacto de tener antecedentes cuando el sujeto se presenta ante un empleador, ya que éste puede asumir que el sujeto se encuentra rehabilitado. La emisión de éste documento no elimina los antecedentes penales del interesado. Para acceder a este certificado se requiere cumplir los siguientes requisitos, según el sujeto haya sido condenado(a) por un delito menor o un crimen (East Bay Community, Law Center, 2014):

- Crimen

- El sujeto no debe haber sido condenado(a) por los delitos sexuales contemplados en las secciones 288, 288a(c), 286(c), 289(j), o 288.5 del Código Penal.
- El sujeto fue condenado(a) y enviado a una prisión estatal.
- Debe haber vivido durante los últimos cinco años de forma continua en California.
- No debe haber tenido contacto por algún hecho delictual durante el periodo de rehabilitación⁵⁴ con alguna agencia encargada de la persecución penal.

- Delito menor

- El sujeto no debe haber sido condenado(a) por los delitos sexuales contemplados en las secciones 288, 288a(c), 286(c), 289(j), o 288.5 del Código Penal.
- El sujeto debe haber solicitado que su condena haya sido desestimada.

⁵⁴ Este periodo es de 9 años para asesinato, sabotaje, secuestro, etc.; 10 años para algunos delitos sexuales graves y 7 para delitos sexuales menores. Para el resto de los delitos menores es de 5 años.

- No debe haber cumplido alguna sentencia ya sea en el condado o en el estado desde la fecha en que su condena fue desestimada.
- No debe haber tenido contacto por algún hecho delictual durante el periodo de rehabilitación⁵⁵ de 10 años con alguna agencia encargada de la persecución penal.
- Debe haber vivido durante los últimos cinco años de forma continua en California.

5.2.4.3. Oferta programática

Para acceder a las fórmulas señaladas de desestimación o purga de antecedentes o para obtener un certificado de rehabilitación, según lo señalado en este acápite, no se requiere que el sujeto cumpla con un programa de actividades que tienda a su reinserción, sino que cumpla con los requisitos ya señalados.

5.2.5. Otro vínculo de sujeción con el sistema postpenitenciario

Como ya se mencionó en el apartado de libertad condicional, algunos sujetos que egresan de la cárcel se encuentran bajo la Supervisión Comunitaria Posterior al Encarcelamiento (*Post-Release Community Supervision – PRCS*) en vez de en libertad condicional. Éstos quedan bajo la supervisión de las agencias de probación de los condados donde el sujeto tenga su residencia, no de la Administración penitenciaria estatal.

La duración de esta supervisión es de tres años, sin embargo, la oficina del condado que supervisa al sujeto puede ordenar su término anticipado si es que el sujeto no ha cometido ninguna infracción durante los primeros seis meses. Ahora bien, la agencia deberá dar de baja al sujeto de todas formas si es que cumple un año sin infracciones.

En cuanto a las condiciones que deberá cumplir el sujeto, éstas son similares a las establecidas para libertad condicional, esto es: tener residencia estable, trabajo, no portar armas y reportarse ante su supervisor.

Respecto a los incumplimientos, existen varios tipos de castigo, ya sea someterse a programas de intervención o el encarcelamiento exprés que consiste en privar de libertad al sujeto por un periodo de hasta diez días (*Prison Law Office, 2013*).

5.2.6. Síntesis y conclusiones.

El sistema de libertad condicional de California sufrió una gran modificación el año 2011. Esta reforma surgió de una mesa de trabajo (*Parole reform task force*), que sugirió diversos cambios al sistema. Lo destacable es que todas las reformas efectuadas fueron

⁵⁵ Este periodo es de 7 años para algunos delitos contra ofensas a la moralidad.

respaldada con evidencia, es decir, se realizó una exhaustiva revisión de estudios e informes de expertos en la materia para determinar cómo debía ser el modelo más efectivo de libertad condicional. Fruto de este trabajo surge el Modelo de reintegración y supervisión de libertad condicional del Estado de California, el que durante los casi 3 años que lleva vigente ha sido sometido a una evaluación de resultados que cabe mirar con cautela ya que no se observa una diferencia significativa.

Respecto a los programas de intervención, estos se centran en aspectos relacionados con el trabajo, la salud y la vivienda del sujeto desde que éste ingresa a libertad condicional, incluso se le entrega apoyo económico durante los primeros días a fin de que satisfaga sus necesidades básicas. Estos programas son realizados por entes externos a la organización penitenciaria que son contratados para estos fines.

En cuanto a las fórmulas de desestimación, purga o rehabilitación de los antecedentes penales, es destacable el hecho que existan dos registros distintos, uno para el caso de buscar empleo, que comprende solo aquellas condenas de un periodo no mayor a siete años y siempre que no hayan sido desestimadas, y otro utilizado por las agencias de justicia, que es más amplio. Así, un sujeto al buscar empleo tendrá mayores oportunidades. Por otra parte, como se señala en el documento, hay algunos antecedentes que no son posibles de eliminar, sin embargo el sujeto puede solicitar un certificado de rehabilitación y así, al presentarse a un empleo podrá acreditar que durante los últimos años ha no cometido un nuevo delito. Finalmente es necesario tener presente que estas diversas fórmulas de desestimación, purga o rehabilitación de los antecedentes penales no contemplan ningún tipo de intervención ni asistencia del sujeto ante la autoridad, sólo basta acreditar los requisitos ya mencionados ante la Corte para que ésta decreta el que se tenga por desistida la condena.

5.3. Canadá

5.3.1. Antecedentes

Canadá se organiza como un estado federal de 10 provincias y 3 territorios, liderado por un monarca que como jefe de estado otorga la responsabilidad de gobernar a un primer ministro. A diferencia de otros estados federales, como Estados Unidos, en cuanto al ámbito de seguridad pública la forma de organización canadiense se caracteriza por tener políticas a nivel nacional, a través de un ministerio de Seguridad Pública y Protección Civil que coordina y elabora programas en conjunto con entidades territoriales o provinciales, grupos comunitarios y representantes del sector privado (Álvarez, 2008).

El Ministerio de Seguridad Pública y Protección Civil, a través de su Departamento de Seguridad Pública (*Public Safety Canada*), fue creado el año 2003 para asegurar la coordinación entre todos los organismos encargados de la seguridad y con el objeto de mantener a los ciudadanos a salvo de riesgos como desastres naturales, delincuencia y terrorismo. Para ello, funciona con cinco agencias y tres órganos de revisión, gestionando de manera integrada asuntos de emergencias, cumplimiento de la ley, sistemas correccionales, prevención del delito y seguridad fronteriza.

Dentro de las agencias a cargo de este departamento figuran el Servicio Correccional de Canadá (*Correctional Service Canada* o CSC)⁵⁶ y la Junta de Libertad Condicional de Canadá (*Parole Board Canada* o PBC)⁵⁷, las cuales particularmente atienden temas delictuales en atención al cumplimiento de las sentencias ya sea en régimen cerrado o abierto. Además, existe la Oficina de Investigación Correccional (*Office of the Correctional Investigator* o también conocida como OCI) que revisa de manera exhaustiva, independiente y oportuna cuestiones relacionadas con la operación del CSC que afectan a los penados(as).

La mejora de los servicios penitenciarios que prestan estas agencias, es parte de los objetivos específicos de la política federal actual denominada “Enfrentando el crimen” (*Tackling crime*)⁵⁸, la cual tiene la intención de reducir la delincuencia mediante la colaboración con actores federales, provinciales y territoriales para diseñar y ejecutar programas nacionales específicos y adecuados a las regiones y comunidades.

En particular, el Departamento de Seguridad Pública es responsable del desarrollo de la legislación y las políticas que rigen los establecimientos penitenciarios, la aplicación de

⁵⁶ Información extraída desde la página web del Servicio Correccional de Canadá, disponible en: <http://www.csc-scc.gc.ca/index-eng.shtml> [visitado 16.12.13].

⁵⁷ Información extraída desde la página web de la Junta Correccional de Canadá, disponible en: <http://www.pbc-clcc.gc.ca/index-eng.shtml> [visitado 09.01.2014]

⁵⁸ Información extraída desde la página web del Departamento de Seguridad Pública de Canadá, disponible en: <http://www.tacklingcrime.gc.ca/cnt/bt/index-eng.aspx> [visitado 09.01.2014]

enfoques innovadores para la justicia comunitaria y brindar evidencia para la comunidad. El departamento se coordina con otros organismos como el sistema judicial, inmigración, asuntos indígenas y las autoridades locales de las prisiones y libertad condicional.

Al respecto, existen 58 instituciones penales de carácter federal, 71 oficinas de libertad condicional y 4 centros comunitarios correccionales, los cuales se encuentran regulados por la Ley de Correcciones y Libertad Condicional (*Correction and Conditional Release Act* o CCRA), proporcionando el marco legal que guía las políticas de las agencias a cargo de estos establecimientos.

En cuanto a la población reclusa, el promedio por año a marzo del año 2012 eran 40.544 personas, de las cuales 39.087 eran adultos y 1.457 jóvenes, conformando una tasa de encarcelamiento de 118 personas cada 100.000 habitantes según estadísticas de diciembre 2012 que sistematiza World Prison Brief realizado por el Centro Internacional para el Estudio de las Prisiones⁵⁹. Al respecto, es importante mencionar que la cantidad de reclusos en el sistema federal corresponde a 13.758 personas, es decir, aquellas personas que cumplen condena de 2 años o más y por tanto están al cuidado y supervisión directa del CSC. El porcentaje restante está a cargo de la gestión correccional de su provincia o territorio.

Por otra parte, quienes se encuentran con supervisión comunitaria, ya sea con condenas en la comunidad o bajo cualquier tipo de libertad condicional, corresponden a 125.010 personas a nivel nacional. Esto quiere decir que en total, en Canadá el 23,4% de infractores de ley se encuentra cumpliendo penas privativas de libertad y 76,6% cumple sus penas en la comunidad.

5.3.2. Estructura orgánica

Como se ha mencionado, del Ministerio de Seguridad Pública y Protección Civil depende el Departamento de Seguridad Pública, el cual trabaja con cinco agencias y tres órganos de revisión, entre las cuales se encuentra el sistema penitenciario con una estructura como se muestra en la figura siguiente.

⁵⁹ Información extraída desde la página web del *International Centre for Prison Studies*, disponible en: <http://www.prisonstudies.org/> [visitado 09.01.2014]



Fuente: Elaboración propia a partir de sitio web *Public Safety Canada*⁶⁰

Según la Ley de Correcciones y Libertad Condicional (CCRA), vigente desde el año 1992, el propósito del sistema correccional federal canadiense (CSC) es contribuir al mantenimiento de una sociedad justa, pacífica y segura a través de la custodia y supervisión de los infractores de ley, y ayudar en la rehabilitación de éstos, apoyando su reintegración a la comunidad como ciudadanos respetuosos de la ley mediante la prestación de programas en las cárceles y en la comunidad.

En esta línea, el sistema correccional promueve los beneficios que tiene para la comunidad una adecuada reinserción de los infractores con base en la evidencia, con una mirada de seguridad pública a largo plazo, donde la estrategia para reducir la probabilidad de volver a delinquir es el retorno gradual, seguro y estructurado al medio libre. Todo ello, asegurando las condiciones necesarias y la supervisión de aquellas personas que retornan a las comunidades.

La responsabilidad del cuidado, custodia y tratamiento de los infractores se divide entre gobiernos federales y provinciales, en concreto, es el Servicio Correccional o CSC la agencia encargada de administrar a los infractores de ley condenados(as) a dos años o más, tanto en las instituciones federales como bajo supervisión de la comunidad, mientras que las provincias se hacen cargo de los condenados(as) a penas menores de dos años, bajo los lineamientos centrales del Departamento de Seguridad Pública.

Por otra parte, la Junta de Libertad Condicional o PBC es una agencia independiente que otorga, niega o revoca la libertad condicional de infractores de ley que cumplan su condena en instituciones federales y provinciales, cuando no existen juntas de libertad

⁶⁰ Información extraída desde la página web del Departamento de Seguridad Pública de Canadá, disponible en: <http://www.publicsafety.gc.ca/> [visitado 09.01.2014]

condicional en los propios territorios. Además de esta función, PBC toma decisiones respecto a la suspensión de los registros penales (abordados más adelante) y hace recomendaciones al ministerio de Seguridad Pública en las peticiones de indulto.

Junto con ello, la Oficina de Investigación Correccional⁶¹, tiene como función llevar a cabo investigaciones sobre los problemas de los infractores cumpliendo condenas relacionadas con las decisiones, recomendaciones, acciones u omisiones del sistema correccional en su conjunto.

Sumado a esto, el sistema penitenciario se asocia con otros departamentos y agencias gubernamentales⁶², así como también con organizaciones no gubernamentales relacionadas con la sociedad civil, el voluntariado y el sector privado. Estas alianzas resultan claves ya que en distintos niveles logran involucrar a la comunidad en la progresividad del cumplimiento de la condena, para asegurar procesos de reinserción exitosos. Todos estos actores, bajo el alero del CSC, se disponen en función del propósito del sistema penitenciario canadiense, supervisar el cumplimiento de la condena y a su vez, ayudar a la rehabilitación y reintegración a la comunidad.

Ahora bien, para que se lleven a cabo estos objetivos, el servicio correccional tiene funciones descritas en la ley que responden a cinco elementos centrales. El primero de ellos se refiere al cuidado y custodia de los reclusos; en segundo lugar, la prestación de programas que contribuyan a la rehabilitación de los infractores y la reintegración en la comunidad; como tercer elemento la preparación de éstos para el egreso a la libertad, así como también le compete la supervisión de la libertad condicional y la supervisión a largo plazo⁶³. Como último aspecto, debe realizar una labor educativa hacia la población general sobre las acciones que realiza el servicio propiamente tal.

Estas funciones comienzan a desarrollarse desde el inicio de la condena, con una primera evaluación que determinará cuales son las necesidades del condenado(a), las cuales se estructuran en un plan de intervención penitenciario (*Correctional Plan*) de cuyo éxito dependerá la consecución de beneficios durante la condena que integran, por ejemplo, la libertad condicional.

⁶¹ Información extraída desde la página web de la Oficina de Investigación Correccional, disponible en: <http://www.oci-bec.gc.ca/index-eng.aspx> [visitado 22.01.2014]

⁶² como asuntos indígenas, salud, policía, defensa de víctimas de delitos y gobiernos provinciales, territoriales y municipales.

⁶³ Según la ley CCRA, la supervisión a largo plazo, es una sentencia impuesta por el tribunal, que comienza una vez que se cumplan todas las condenas y que tiene una duración máxima de diez años según sea establecido en la sentencia.

El diseño del plan de intervención o plan correccional se realiza conjuntamente entre el profesional y el infractor(a) tan pronto se integre el sujeto a la unidad penal. El plan se rige principalmente en base al modelo de riesgo, necesidad y capacidad de respuesta de Bonta y Andrews (2007), y según esto debe contener el nivel de intervención respecto al nivel de riesgo de reincidencia delictual y las necesidades detectadas. Así, los objetivos conductuales se construyen para generar un comportamiento acorde a las reglas penitenciarias y que demuestre respeto por otras personas y propiedades, y que además cumpla con las obligaciones dictaminadas en la sentencia.

Los programas a los que pueden acceder los sujetos que cumplen condena, incluyen una serie de servicios encaminados a mejorar las posibilidades del logro de un proceso de reinserción social. Dentro de las áreas de intervención abarcadas por el sistema correccional, se incluyen habilidades para la vida, prevención de la violencia, prevención de consumo de drogas, tratamiento de agresores sexuales y mejora en los niveles de empleabilidad. Particularmente para condenados(as) indígenas, existen a su disposición programas específicos sobre espiritualidad, educación y formación que se realizan en colaboración con comunidades étnicas.

De esta forma y en función de la regulación de la ley CCRA, el plan de intervención tiene como fin garantizar de manera individual que los infractores reciban los programas más efectivos en el momento oportuno de su sentencia, para rehabilitarlos y prepararlos para su reintegración en la comunidad, considerando a su vez aspectos étnicos, religiosos y de género. Por ello, los avances que tenga en el cumplimiento de los objetivos de su plan de intervención son continuamente evaluados, pues son fundamentales para tomar decisiones respecto al desarrollo de la condena, particularmente sobre una salida gradual al medio libre.

Considerando que el sistema correccional de Canadá direcciona todos los programas ofrecidos hacia la preparación para la vida en libertad y a su vez, en función de la protección de la sociedad, se intenta mantener a los internos(as) en actividades productivas durante seis horas diarias todos los días de la semana, focalizando las temáticas de trabajo y estudio. Esta medida fomenta la autodisciplina de los condenados(as) y contribuye a la formación de una rutina prosocial similar a la que podrían tener en el medio libre (Álvarez, 2008; Correctional Service Canada, 2013).

Tal es el caso de CORCAN⁶⁴, programa correccional que capacita a los reclusos, desarrollando habilidades laborales en rubros como fabricación, construcción, servicios y

⁶⁴ Información extraída desde la página web del Servicio Correccional de Canadá, disponible en: <http://www.csc-scc.gc.ca/corcan/index-eng.shtml> [visitado 22.01.14].

textiles. De este modo, se promueve el aprendizaje de habilidades que les ayude a encontrar y mantener un trabajo estable. En esta misma línea, hay penados(as) que trabajan en servicios de alimentación, aseo y laborales administrativas al interior de las cárceles, motivando también su participación en actividades recreativas, de desarrollo personal y eventos etnoculturales.

Otra área de importancia es el abuso de sustancias, donde según las estadísticas del sistema correccional cerca de un 75% de los internos(as) tendrían problemas de consumo de drogas al momento de ingresar a la unidad penal, situación que se agravaría al considerar que más de la mitad de los infractores cumpliendo condena en CSC relacionan su comportamiento delictual con el abuso de sustancias.

Por tanto, los esfuerzos invertidos en rehabilitación son importantes y se estructuran en tres actividades primordiales: medidas de seguridad para prevenir el contrabando de drogas en las instituciones penales, programas de tratamiento de abuso de sustancias y medidas de reducción de daño para prevenir el consumo de quienes no presentan drogodependencia.

En esta salida gradual que promueve la agencia correccional, el involucramiento con la comunidad es parte de los principios claves del sistema correccional de Canadá, incorporando actores afectados por la reclusión como la propia comunidad y las víctimas.

De hecho, parte de los lineamientos del sistema canadiense incorpora la retribución a la comunidad como una oportunidad de cambio en la conducta delictual, generando actitudes positivas frente a la vida a través de servicios comunitarios (Luong, Nafekh, Verbrugge y Didenko, 2010). Los modos en que los internos(as) de centros penitenciarios federales reparan el daño causado a la sociedad son variados, entre ellos, la realización de eventos de prevención que involucren a niños en el deporte a través de campeonatos comunitarios, construcción de mobiliarios para viviendas sociales, recaudación de fondos para organizaciones benéficas, colaboración en limpieza de espacios públicos y participación en programas con jóvenes para prevención de consumo de drogas e involucramiento en actividades delictivas. Todas estas instancias, contribuyen no sólo a que los infractores de ley se favorezcan en su proceso de reinserción, sino que benefician concretamente a los grupos más vulnerables de la comunidad.

5.3.3. Control y supervisión en el ámbito postpenitenciario

5.3.3.1. Libertad Condicional

En Canadá, la mayoría de los infractores son liberados en algún momento en la comunidad, lo cual envuelve el interés de la sociedad por lograr una reinserción exitosa. Esta transición, cuando es supervisada mediante libertad condicional, supone que las personas deben seguir reglas particulares de las que depende su continuidad en esta forma de cumplimiento de condena o la revocación de la medida. Tales reglas o condiciones buscan ayudar y permitir que el infractor(a) de ley se adapte a la vida en la comunidad antes de terminado su periodo de condena (Parole Board of Canada, 2011)

Parte de las reglas tienen relación con reportarse periódicamente con un oficial de libertad condicional y la policía, además de ser supervisado en el cumplimiento de ciertas condiciones como evitar el consumo de alcohol o el acercamiento a ciertas personas, dependiendo de lo que determina la Junta de Libertad Condicional. A su vez, los oficiales de libertad condicional facilitan conexiones claves con servicios comunitarios, instituciones educacionales y de formación, así como asistencia en la búsqueda de empleo, para que el retorno a la libertad sea más seguro y exitoso.

La efectividad de esta metodología se traduce en las positivas estadísticas de los programas de rehabilitación y apoyo en la comunidad. Concretamente, en el año 2011, el 98% de quienes cumplían libertad condicional diaria y el 94% que había accedido a libertad condicional total, completó con éxito su condena en el medio libre (Public Safety Canada, 2012). De quienes no terminaron la libertad condicional, la mayoría de las razones se explican por el incumplimiento de las condiciones y un porcentaje menor (menos del 0,5% para los diferentes tipos de libertad condicional) fracasa pues cometió un delito violento.

Para asegurar la imparcialidad y la integridad del proceso de toma de decisiones, la organización del PBC es encabezada por un presidente y un vicepresidente ejecutivo quienes informan al parlamento a través del Ministro de Seguridad Pública su quehacer, pero este último no tiene autoridad legal para dirigir o intervenir en las determinaciones de la junta.

Ahora bien, la materialización del PBC se traduce en el Consejo Nacional de Libertad Condicional, el cual se conforma con no más de 60 miembros y un número de diputados que son nombrados por el gobierno federal, quien recibe recomendaciones del ministro para la ocupación de estos cargos que pueden ser de tiempo parcial o completo. Se promueve además, la incorporación de miembros en el Consejo de origen heterogéneo, con conocimiento y sensibilidad respecto a los asuntos que afectan a la mujer, los pueblos originarios y las minorías étnicas y culturales, de modo que permitan representar diversos valores comunitarios al momento de decidir sobre la libertad condicional de un infractor(a).

El interés por asegurar esta diversidad en la constitución del Consejo, también se aprecia en la misión de este organismo, la cual refiere que las políticas y procedimientos del Consejo de Libertad Condicional respetan las diferencias de género, étnicas y lingüísticas y, responden a las distintas necesidades y características de los pueblos originarios y otros grupos culturales específicos de la sociedad canadiense (Parole Board of Canada, 2011).

La labor de la libertad condicional se sustenta en la evidencia (Griffiths, Dandurand y Murdoch, 2007) que indica que la liberación gradual, controlada y asistida de quienes cumplen condenas privativas de libertad, facilita el regreso a la comunidad y previene su reincidencia delictual, aportando a mejorar la seguridad pública.

El Consejo Nacional de Libertad Condicional, como parte del sistema de justicia penal de Canadá, trabaja con las instituciones gubernamentales ya mencionadas (policía, tribunales, CSC, etc.) y también recibe importante colaboración de organismos no gubernamentales⁶⁵, los cuales supervisan por contrato a quienes están bajo libertad condicional, a través del CSC. Sumado a esto, los grupos comunitarios también ayudan a la supervisión de los condenados(as) en medio libre, suministrando información al Consejo para que se adopten decisiones eficaces de liberación.

5.3.3.2. Marco Normativo

La Junta de Libertad Condicional de Canadá (PBC), tal como se ha señalado, es un tribunal administrativo independiente que opera al alero del Departamento de Seguridad Pública y es la agencia que tiene la competencia exclusiva de conceder, denegar o revocar la libertad condicional de los condenados(as) a dos años o más de reclusión, así como también se hace cargo de esta toma de decisiones en territorios y provincias donde no existen juntas de libertad condicional propias (como el caso de Ontario y Quebec). El marco normativo que rige su funcionamiento es, al igual que el CSC, la Ley de Correcciones y Libertad Condicional (*CCRA*), la cual menciona a su vez que esta agencia debe influir en la consecución de indultos.

Esta ley establece además otras competencias para la Junta, como autorizar o cancelar la ausencia temporal sin escolta (salida al medio libre, sin acompañamiento de un funcionario correccional) para casos de cadena perpetua, conmutación de pena de muerte o sentencias de periodos indeterminados.

Según esta ley, el propósito de la libertad condicional canadiense es contribuir al mantenimiento de una sociedad justa, pacífica y segura, por medio de las decisiones sobre

⁶⁵ Como el Ejército de Salvación, la Sociedad Elizabeth Fry y la Sociedad San Leonard.

los plazos y condiciones de liberación que mejor facilitan la rehabilitación de los delincuentes y su reintegración en la comunidad como ciudadanos respetuosos de la ley.

La ley destaca como consideración primordial la protección de la sociedad en la determinación de los casos que evalúa, guiando su accionar bajo cuatro principios. El primero de éstos tiene relación con la información disponible que se toma en cuenta para tomar decisiones, es decir, la gravedad del delito cometido, recomendaciones del juez que determina la sentencia, el grado de responsabilidad del infractor(a), información proveniente del sistema de justicia penal y también la obtenida de las víctimas, así como también las evaluaciones provenientes del sistema correccional.

Como segundo principio, la Junta de Libertad Condicional se propone mejorar su efectividad y transparencia a partir de una fluida y oportuna comunicación de sus políticas y programas entre los actores participantes del proceso, esto es, el propio infractor(a), las víctimas y otros componentes del sistema de justicia penal, así como también a organizaciones interesadas en el tema y al público en general. En tercer lugar, ser consistente con la protección de la sociedad en su conjunto, limitando su accionar a lo que es necesario y proporcional al objetivo de la libertad condicional.

El último principio que guía el accionar de esta agencia, se refiere a la adecuada formación de los miembros que conforman la Junta en cuanto a las políticas que adoptan, su compromiso con la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas del proceso mandatado. Esto conlleva a una toma de decisiones debidamente justificada, que incorpora al infractor(a) en un proceso justo y comprensible.

5.3.3.3. Requisitos

Existen diversos tipos de libertad condicional definidos por la ley CCRA y a cada uno de éstos le corresponde requisitos distintos para su obtención. A continuación se definen y describen sus requisitos.

Ausencia temporal (*Temporary absence*) es usualmente el primer tipo de libertad condicional otorgada a un infractor(a), consiste en la liberación por un tiempo acotado, que se justifica por temas laborales (de servicio comunitario), contacto con la familia, desarrollo personal o razones médicas. Este tipo de liberación puede ser con escolta (ETA, *Escorted Temporary Absence*) o sin escolta (UTA *Unescorted Temporary Absence*).

Para el caso de ETA, cualquier interno(a) puede solicitarla durante su condena y es el Servicio Correccional el encargado de otorgarlo, salvo en algunas ocasiones que el permiso debe ser aprobado por la Junta de Libertad Condicional. En cuanto a UTA, no es admisible para ofensores clasificados de máxima seguridad y tiene mayores condiciones

relativas a la extensión de las condenas: para las penas de 3 años o más se tiene derecho a postular a esta salida luego de haber cumplido un sexto de la condena; para penas entre 2 y 3 años, la elegibilidad es a partir de los 6 meses de sentencia; mientras que para cadena perpetua, se requiere de un tiempo de 3 años de su fecha de libertad condicional total.

Libertad condicional diaria (*Day parole*) es un permiso que concede a los infractores de ley para participar en actividades en la comunidad durante el día y luego regresar todas las noches a la cárcel o a casas de transición (*halfway houses*). Se puede otorgar por hasta seis meses y suele ser la preparación para la obtención de la liberación condicional completa. Son elegibles para este tipo de salidas, quienes hayan cumplido 6 meses antes de la fecha para la obtención de la libertad condicional total o 6 meses después del inicio de su sentencia, lo que sea mayor. Para quienes están condenados(as) a cadena perpetua, pueden solicitarla 3 años antes de ser elegibles para la libertad condicional total.

Libertad condicional total (*Full parole*) le permite al condenado(a) cumplir el resto de su sentencia bajo supervisión en la comunidad, mientras siga condiciones específicas puestas por el Consejo Nacional de Libertad Condicional. Para quienes cumplen condenas de tiempo definido, este tipo de liberación los prepara para su reintegración completa a la comunidad, una vez que se cumpla la condena.

Pueden optar a este tipo de libertad condicional, quienes hayan cumplido un tercio de su pena o 7 años, lo que sea menor. Para los infractores condenados(as) a cadena perpetua, la elegibilidad de libertad condicional es fijada por el Tribunal en el momento de su sentencia (por ejemplo, para delitos como homicidio el plazo fluctúa entre 10 a 25 años).

Liberación por oficio (*statutory release*) corresponde a una liberación bajo supervisión que se aplica obligatoriamente por ley a aquellos infractores que tengan un periodo definido de reclusión (es decir, no apta para quienes están condenados(as) a penas perpetuas o indeterminadas), una vez que hayan cumplido dos tercios del tiempo de la pena. En este sentido, no es una decisión que adopte el Consejo Nacional de Libertad Condicional, pero si les compete devolver a la cárcel a infractores de ley, si su liberación significa un riesgo indebido para la comunidad, en el sentido de que podrían cometer un delito que ocasione graves daños o muerte antes de la finalización de su condena, lo cual se conoce como **detención** (*detention*).

Respecto a los tipos de libertad condicional diaria y total, se exponen a continuación (ver tabla) las estadísticas para el periodo marzo 2011 a marzo 2012 que dan cuenta de la cantidad de casos procesados por el Consejo, desglosado en hombres y mujeres, además de la tasa total de aprobación.

	Otorgadas		Denegadas		Total otorgadas	Tasa total aprobación
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres		
Libertad Condicional Diaria	248	2489	64	1445	2737	64,5%
Libertad Condicional Total	76	643	125	2307	719	22,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Public Safety Canada (2012)

5.3.3.4. Oferta programática

En cuanto al funcionamiento de la libertad condicional propiamente tal, se trata de un mecanismo que permite a los infractores de ley cumplir parte de su condena en el medio libre, bajo supervisión y siguiendo las condiciones que establezca el Consejo, con el fin de promover la seguridad y fomentar la armonía entre el infractor(a) y la comunidad. Al respecto, cabe destacar que las lógicas y los fundamentos del CSC no varían sustancialmente en el tratamiento con condenados(as) en medio libre y se desprenden de las regulaciones de la ley CCRA. Las diferencias se encuentran en quienes imparten los servicios del Plan Correccional y el rol preponderante que cumple la comunidad en esta etapa.

Una forma de establecer este vínculo entre la institución y el entorno es el establecimiento del Comité Consultivo Ciudadano (*Citizen Advisory Committee*)⁶⁶, que consiste en la incorporación de miembros que representen a la comunidad en oficinas de prisión o libertad condicional para promover y facilitar la participación de otros actores de la comunidad en la operación del servicio.

La supervisión y asistencia en el proceso de reinserción se concretiza en la figura de un oficial de libertad condicional que dirige la intervención con el infractor(a) y controla el cumplimiento de las condiciones. Si las condiciones no son respetadas, el Consejo tiene la autoridad de dar fin a este proceso y enviar nuevamente a la cárcel al infractor(a).

El oficial es el eslabón clave del proceso de libertad condicional, pues es quien gestiona individualmente cada uno de los casos en función de sus niveles de riesgo, combinando el control con el asesoramiento dependiendo a su vez de las necesidades que presente el

⁶⁶ Información extraída desde la página web del Servicio Correccional de Canadá, disponible en: <http://www.csc-scc.gc.ca/cac/index-eng.shtml> [visitado 15.01.14].

infractor(a) de ley que tenga a su cargo. La relación profesional que establece con el sujeto que cumple condena en la comunidad es fundamental para asegurar el desarrollo favorable de su plan correccional.

De esta forma, para velar por el cumplimiento del plan correccional le corresponde realizar visitas domiciliarias al infractor(a) (con o sin previo aviso), su familia, empleadores, la policía y a quienes colaboran en su proceso de reinserción (por ejemplo, agencias a nivel comunitario que ofrecen programas para esta población).

Además, si observa que las condiciones de la libertad condicional están siendo incumplidas o parece probable que esto ocurra, tiene la facultad de tomar medidas disciplinarias que incluye el reingreso a la cárcel.

5.3.3.5. Áreas de trabajo

Como se adelantaba, la función del oficial de libertad condicional como gestor de casos opera de forma similar que el tratamiento al interior de la cárcel. Esto quiere decir que según la evaluación de riesgo delictual se ajustará el nivel de intervención que tendrá el infractor(a) de ley y se definirán los objetivos a trabajar en el plan correccional. Este documento esboza la estrategia a utilizar, especifica las intervenciones y técnicas de supervisión para abordar las áreas asociadas con el riesgo de reincidencia de cada infractor(a). Todo lo anterior, bajo la base de que con la motivación adecuada y el suficiente apoyo de la comunidad se pueden lograr cambios positivos en las personas para dejar el delito (Bonta y Andrews, 2007; Griffiths et al., 2007).

Las áreas de trabajo potenciadas por el sistema correccional de Canadá son variadas y ya fueron indicadas anteriormente, entre ellas se encuentra la adquisición de habilidades técnicas y certificación en áreas como construcción, industria, mecánica, aseo, preparación de alimentos y horticultura. Asimismo, se potencia el desarrollo de habilidades interpersonales tales como trabajo en equipo, resolución de conflictos, comunicación efectiva, manejo de emociones, entre otras.

Particularmente, la labor del sistema correccional en la comunidad combina tres actividades interrelacionadas entre sí: supervisión, programación y participación comunitaria. En primer lugar, la supervisión se refiere a la comunicación y vigilancia de los oficiales de libertad condicional o voluntarios capacitados para ello. El nivel de supervisión, como se adelantaba, depende de la evaluación de riesgo presentada por el infractor(a), la cual será mayor en casos catalogados de alto riesgo y menor para quienes presenten bajo riesgo de reincidencia.

En segundo lugar, una apropiada programación consiste en ajustar la participación en programas acordes a las necesidades criminógenas detectadas. Así, algunos planes correccionales tenderán a entrenar habilidades interpersonales, mejorar competencias educativas o se ajustarán a temas más específicos como delitos sexuales y abuso de sustancias. La idea central es dar continuidad a lo que cada infractor(a) ya ha trabajado al interior de las unidades penales.

La participación comunitaria, por último, es un aspecto transversal a la supervisión y programación referidas. Por una parte, el personal de CSC recurre a contactos en la comunidad para complementar información sobre el proceso de supervisión y por otra parte, existen agencias y personas en la comunidad que ofrecen programas o refuerzan actividades de programas para infractores, esto es, como consejeros o redes de apoyo por ejemplo. Esto implica que la comunidad tiene disposición para contribuir a la reinserción de sujetos condenados(as).

Sin embargo, en atención a las evaluaciones realizadas a los programas correccionales, se vislumbró la falta de asistencia programática en el contexto comunitario. Por ello, en el año 2001 surgió el Programa de Mantenimiento Comunitario (Luong, Nafekh, Verbrugge y Didenko, 2010), respondiendo al desafío de proveer servicios postpenitenciarios (*aftercare services*) que dieran continuidad a la intervención recibida en el cumplimiento de la condena, particularmente en áreas remotas y con largas listas de esperas de personas motivadas a recibir intervención.

El diseño de este programa intenta superar las dificultades de la oferta, sirviendo para casi la mayoría de los programas de reintegración, con el objetivo de revisar y aplicar un subconjunto de habilidades aprendidas en los programas correccionales para enfrentar la vida en el medio libre, problemas y situaciones de riesgo, de modo de prevenir la reincidencia en delitos.

Una muestra del interés puesto por el sistema correccional en el ámbito comunitario, es la creación de una Estrategia Correccional Federal en la Comunidad (FCCS) en julio del 2010, con una proyección de 10 años, en la que se incluyó y comprometió a todos los actores correccionales, los infractores, las víctimas y socios de la comunidad. El proceso fue principalmente consultivo para acordar una visión común sobre el papel que juegan estos actores en cuanto a la colaboración, servicios e intervenciones disponibles para el egreso de la cárcel y la reintegración de los infractores de ley.

La FCCS (Correctional Service Canada, 2013) también proporciona un marco de acción para mejorar las oportunidades de reinserción social, incluyendo las poblaciones especializadas, las áreas de sistemas de apoyo que incluyen al voluntariado, la

sensibilización de la comunidad respecto a la reintegración de los infractores, así como de temas laborales.

De esta forma, la estrategia consta de cinco principios que describen los elementos claves del sistema correccional canadiense. El primer principio refiere a la reintegración comunitaria desde el inicio de la condena. Esto implica que el periodo de encarcelamiento es un espacio para estimular al infractor para reconocer su responsabilidad en el actuar delictivo, donde es necesario abordar los factores que influyeron este comportamiento con el fin de disminuir el riesgo de reincidencia. En este sentido, desde el inicio se alienta a desarrollar contactos con la comunidad que se mantengan o restablezcan una vez que es supervisado en libertad.

Estos contactos se refieren a la participación de voluntarios, miembros de la familia, empleadores y otros grupos interesados jugando un rol de “enlace” con la comunidad, proporcionando ayuda en las orientaciones del plan correccional y permiten reflejar cómo será el escenario una vez completado el encarcelamiento. Es aquí donde el empleo, la empleabilidad y la formación profesional se identifican como elementos críticos en el proceso de reintegración, por lo cual el vínculo del CSC con organismos que provean de puestos laborales es fundamental y continuamente promovido por la institución.

Para analizar y evaluar este principio, se contemplan indicadores de resultados como cantidad de documentos para ausencias temporales completados a tiempo, ausencias temporales exitosas, planificaciones correccionales y actividades para la salida, entre otros.

El segundo principio corresponde a la reintegración comunitaria con evaluaciones e intervenciones dinámicas, cuyo objetivo es continuar fomentando las prácticas, procesos y alianzas que mejoran la capacidad del sistema correccional de responder a las necesidades de los infractores, garantizando a su vez que los servicios sean continuos para facilitar la reintegración a la comunidad.

De esta forma, un enfoque activo e integrado de supervisión es utilizado para gestionar eficazmente el riesgo de que las personas en libertad vuelvan a delinquir, evaluando de manera continua las necesidades, el riesgo, el potencial de reintegración y el progreso del plan correccional. Para lograr este cometido, el sistema correccional combina instrumentos de evaluación basados en evidencia, el juicio profesional e información relevante a partir de otras fuentes, para garantizar una intervención colaborativa y multidisciplinaria, que permite prestar servicios de manera oportuna.

Los indicadores de este principio tienen relación con los documentos de gestión de casos, la frecuencia de contacto entre el oficial de libertad condicional y el infractor(a) de ley, la

concordancia con la Junta de Libertad Condicional, el compromiso del infractor(a) con su plan de intervención y el cumplimiento de la programación del plan de intervención (en los distintos servicios: salud mental, formación profesional, etc.).

El tercer principio estratégico, es el énfasis en la colaboración de los actores que participan del proceso de reinserción de los infractores, ya sea al interior de las cárceles o en el medio libre. La intención del CSC es desarrollar relaciones productivas y permanentes en el tiempo con la comunidad, esto involucra el denominar a este conjunto de colaboradores como socios de reintegración en la comunidad, desde los servicios de policía y de los gobiernos provinciales, las víctimas, los voluntarios, los Comités Asesores Comunitarios al público en general.

En esta línea, el sistema correccional canadiense se centra en la importancia de determinados grupos que brindan programas y servicios que ayudan a construir habilidades para reintegrarse con éxito, esto es, dispositivos residenciales comunitarios, programas de educación y empleo, prestaciones a grupos étnicos, mujeres e infractores con necesidades de salud mental.

Para evaluar este principio, se considera como indicador los resultados de los contratos y acuerdos con los socios, los resultados de las reuniones con éstos, la tasa de utilización de las plazas disponibles en las casas de acogida, y la tasa de empleo de los infractores.

Como cuarto principio estratégico, el sistema correccional opera en base a resultados en el ámbito de seguridad pública, por lo cual realiza mediciones de sus acciones de forma objetiva, estandarizada, informando a la población y cuyos resultados son la guía para la toma de decisiones. Desde esta lógica, se deriva el compromiso por recoger y aprender de las mejores prácticas, centrándose en lo que funciona y particularmente, en lo que reduce la reincidencia delictual. En este sentido, se toman en cuenta indicadores como las supervisiones exitosas a los infractores, la reincidencia violenta y revocaciones de libertad condicional.

El quinto y último principio tiene relación con la reintegración comunitaria y los sistemas de comunicación oportunos y permanente entre las partes que integran el proceso de reincorporación de los infractores a la comunidad, de modo de usar medios innovadores y tecnológicos que permitan el correcto intercambio de información para ayudar a los sujetos a vincularse con la comunidad y para mejorar la comunicación y gestión entre los socios de reintegración social.

Este principio también abarca la relevancia de crear conciencia en la ciudadanía sobre el papel que cumple el sistema correccional, obteniendo al mismo tiempo retroalimentación de la población que permite mejorar la eficacia de los servicios y el involucramiento con la

tarea de reinserción social. Por ello, se evalúan y analizan los servicios a víctimas, el intercambio de información, la difusión de las actividades de participación, el funcionamiento de los Comités Consultivos Ciudadanos y las actividades que realizan los voluntarios en esta materia. Estos principios serán abordados en el apartado siguiente como parte de las buenas prácticas identificadas en el presente modelo.

5.3.3.6. Buenas prácticas

- ✓ Existencia de indicadores de administración y gestión

El Servicio Correccional de Canadá contempla para su correcto funcionamiento la medición permanente de indicadores de gestión, que integra múltiples fuentes de información que involucran no solo a esta entidad sino a miembros de la comunidad, de la policía y otros significativos para poder evaluar sus resultados.

Para ejemplificar esta buena práctica, se mostrarán algunos indicadores correspondientes al Informe anual sobre Planes y Prioridades 2013-2014⁶⁷ presentado por el Servicio Correccional de Canadá, el cual da cuenta de cuatro programas: custodia, intervenciones correccionales, supervisión comunitaria y servicios internos. Se dará énfasis al tema prioritario de este estudio, es decir, intervenciones correccionales y supervisión comunitaria con sus respectivos objetivos de rendimiento.

– Intervenciones Correccionales

Resultados esperados	Indicadores de desempeño	Objetivos de rendimiento
Los riesgos y las necesidades del infractor son identificadas y tratadas con intervenciones correccionales específicas.	Porcentaje de infractores con una necesidad identificada que completen un programa correccional acreditado a nivel nacional, antes de ser elegible para la libertad condicional completa.	56,6 a 61,9%
La evaluación precisa de los riesgos y la vigilancia de los infractores contribuye a una reducción de la	Porcentaje de éxito de transferencia de un infractor a un nivel de	95,5 a 96,3%

⁶⁷ Información extraída desde la página web del Servicio Correccional de Canadá, disponible en <http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/rpp/rpp2013-2014/rpp-2013-14-eng.shtml#s2.1> [13.02.2014]

delincuencia.	seguridad inferior	
Participación del público contribuye al proceso de reintegración del infractor	Número de entidades operativas que se aplican a los ciudadanos para asesorar, promover la participación de los voluntarios, que actúen como observadores imparciales, proporcionar información y servir de vínculo con los socios y partes interesadas en la reinserción social.	96

– Supervisión comunitaria

Resultados esperados	Indicadores de desempeño	Objetivos de rendimiento
Los infractores se reintegran en la comunidad como ciudadanos respetuosos de la ley, mientras están bajo supervisión comunitaria.	Tasa de infractores bajo supervisión comunitaria que incurre en nuevas condenas por delitos violentos	0,3 - 0
Instalaciones residenciales basados en la comunidad ofrecen alojamiento supervisado y de apoyo a la reintegración segura.	Porcentaje de éxito de los periodos de supervisión de residencia.	43,9 - 47%

✓ Sistema de evaluación de resultados

Como se ha señalado, el Servicio correccional de Canadá se ocupa activamente de la evaluación de sus acciones, en virtud de la mejora de la seguridad pública y la reintegración exitosa a la comunidad de las personas que cumplen condena. En este sentido, ha desarrollado programas que implementa a nivel nacional luego de una revisión

exhaustiva de la literatura científica, incorporando áreas de intervención que incluyen habilidades cognitivas, manejo de la ira, comportamiento violento, abuso de sustancias, agresión sexual, violencia doméstica y programas de educación.

Para evaluar la eficacia de dichos programas, cada uno de éstos incluye un componente de evaluación integrada a su metodología que permite tener información actualizada tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, los cuales se revisan y supervisan durante su funcionamiento. Todo este ciclo de evaluación está a cargo de la División de Programas de Reinserción dependiente directamente del CSC.

De manera conjunta y como parte de las buenas prácticas que desarrolla el sistema canadiense, existe el *Performance Assurance Sector* cuya responsabilidad radica en coordinar los procesos globales de acreditación de los programas correccionales, recomendando aquellos que cumplen los criterios a paneles de expertos dirigidos por el Comisionado, para que éste defina que programas conseguirán la acreditación.

La revisión de los programas busca asegurar que los programas sean eficaces, lo que implica desarrollar metodologías de evaluación, gestionar el ciclo de evaluación general de todos los programas del Servicio, realizar estudios cuantitativos y cualitativos de evaluación, mantener bases de datos electrónicas con datos e información de los programas, proveer e interpretar los resultados de los estudios de evaluación, coordinar y supervisar el cumplimiento de las normas de los programas desarrollados, entre otras áreas de responsabilidad.

- ✓ Atención a necesidades especiales/ particularidades de la población a atender, como inclusión de criterios de género, vulnerabilidad, etc.

Como se mencionó anteriormente, se observan buenas prácticas en cuanto a la inclusión de las necesidades específicas de la población que atiende el Servicio Correccional, particularmente en relación a mujeres y grupos indígenas. Estos últimos se encuentran sobrerrepresentados⁶⁸ en la población penitenciaria, por lo que el Servicio Correccional ha tomado medidas para poder mitigar esta situación y poder brindar un tratamiento adecuado a sus particularidades.

Una de estas medidas se relaciona con el *Strategic Plan for Aboriginal Corrections*⁶⁹, que integran tres áreas de acción: dar continuidad de atención y servicios especializados para

⁶⁸ La población aborigen adulta de Canadá corresponde al 2,7%, pero en la población penal representa el 17% de las personas.

⁶⁹ Información extraída desde la página web del Servicio Correccional de Canadá, disponible en <http://www.csc-scc.gc.ca/aboriginal/index-eng.shtml> [13.02.2014]

hombres y mujeres indígenas condenados desde el inicio de su sentencia hasta el retorno a sus comunidades. Seguido de la mejora en la colaboración horizontal con otros niveles gubernamentales, especialmente con las comunidades indígenas y, por último, identificar sistemáticamente las barreras culturales que dificultan su reinserción social, aumentando las competencias del CSC para enfrentar estos obstáculos con intervenciones eficaces.

Dicha estrategia se complementa con aspectos legislativos en la CCRA que entre otros puntos, dio cabida a la práctica espiritual propia de los grupos indígenas dentro de las unidades penales federales. Sumado a eso, el CSC desarrolla siete programas a nivel nacional que integra el componente étnico como por ejemplo, programas de sanación básica, prevención de violencia y abuso de sustancias.

Sumado a esto, se desarrolla desde el año 2003 el *Aboriginal Corrections Continuum of Care Model* conocido también como *Continuum*, el cual busca implementar nuevos enfoques para enfrentar las necesidades de los infractores de origen étnico, a través de metodologías que integran la diversidad cultural y la espiritual de los indígenas en Canadá.

Para el caso de las mujeres infractoras de ley⁷⁰, quienes representan aproximadamente el 5% de la población carcelaria canadiense, existen instalaciones regionales diseñadas especialmente para ellas. Según su perfil de riesgo delictual, pueden dirigirse a casas con espacios comunes, donde todas son responsables de sus propias necesidades cotidianas, o bien, en instalaciones de máxima seguridad donde personal especializado brinda intervención y supervisión necesaria. Asimismo, existen otros centros que atienden particularmente a mujeres con problemas cognitivos o de salud mental.

Además, a partir del reporte *Creating Choices* se establecieron cinco principios rectores que guían el desarrollo y entrega de las intervenciones para las mujeres infractoras: empoderamiento, opciones significativas y responsables (referido a los programas correccionales disponibles que les permitan tomar decisiones responsables), respeto y dignidad, ambiente de apoyo y; responsabilidad compartida (en relación al involucramiento de distintos actores en el proceso de reinserción social).

⁷⁰ Información extraída desde la página web del Servicio Correccional de Canadá, disponible en <http://www.csc-scc.gc.ca/publications/005007-3014-eng.shtml> [13.02.2014]

5.3.4. Tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena

5.3.4.1. Marco normativo

En Canadá, existe una ley de antecedentes penales (Criminal Records Act, o CRA)⁷¹ la cual dispone la suspensión de los expedientes de las personas que hayan sido condenadas por delitos, y posteriormente hayan logrado un proceso de rehabilitación. Esta ley sufrió cambios en el año 2012, principalmente relacionados con las normas y procedimientos de elegibilidad para la obtención del beneficio de suspensión de registros penales, y también vinculados al reemplazo de lo que antes se conocía como “*pardon*” (perdón).

Según esta ley, la agencia gubernamental con jurisdicción exclusiva y absoluta para conceder, denegar o revocar una suspensión de antecedentes penales (*record suspension*), es la ya mencionada Junta de Libertad Condicional (PBC), particularmente la División de Suspensión de Registros y Clemencias.

Esta suspensión consiste en el resguardo del registro de antecedentes. Es decir, el expediente judicial de la condena se mantiene separado y aparte del registro y elimina cualquier obligación por causa de la condena, exceptuando algunos delitos violentos en los cuales la prohibición de portar armas de fuego se mantiene, por ejemplo.

Cabe destacar que la suspensión de los antecedentes penales, no implica una eliminación absoluta de éstos, pues está sujeta a la posibilidad de ser revocada por la misma Junta si es que existen razones para ello (como una nueva condena). Sin embargo, una vez concedida la suspensión de registros, los antecedentes penales aparecen ocultos para la mayoría de los actores, salvo para casos en que se postule a cargos federales relacionados con sectores vulnerables (como niños, ancianos o personas con discapacidad).

Según la Junta de Libertad Condicional “toda la información relativa a las condenas será sacada del Centro Canadiense de Información Policial y no podrá ser revelada sin la autorización del Ministro de Seguridad Pública de Canadá”. La ley CRA se aplica sólo a los registros de los departamentos y agencias federales. Sin embargo, muchos de los organismos provinciales y municipales de seguridad cooperan al restringir el acceso a sus registros una vez notificado de que una suspensión del registro fue concedido.

Según la ley CRA, esta suspensión de antecedentes evidencia el hecho de que la Junta de Libertad Condicional, previa investigación, está conforme con el comportamiento del

⁷¹ Sobre el particular, véase: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-47/FullText.html> [visitado 20.01.2014]

postulante en la comunidad y tiene la convicción de que el registro de antecedentes penales es incompatible con el estado actual del solicitante.

El procedimiento puede tardar entre 6 a 18 meses y se debe cancelar un monto fijo de dinero por la tramitación⁷², el periodo es variable en tanto naturaleza, gravedad y duración de la sentencia, las circunstancias de la comisión del delito, así como los tiempos de procesamiento de los órganos policiales y tribunales. No obstante, la postulación puede comenzar con antelación a que se cumplan los criterios de elegibilidad, para ahorrar el tiempo del procedimiento.

Una vez que se recibe la solicitud de suspensión de antecedentes, y la Junta toma la decisión esta es notificada por escrito al postulante. En caso de que la Junta se negase a suspender la aparición de los antecedentes en determinada situación, la persona tiene derecho a apelar dicha decisión para que sea reconsiderada, sumando mayores antecedentes a la audiencia.

La solicitud de esta suspensión se justifica pues reduce la posibilidad de discriminación como consecuencia del conocimiento público de los antecedentes penales, en materias como empleo, obtención de certificaciones, programas educativos y viajes.

5.3.4.2. Requisitos

Respecto a la población que puede acceder a este beneficio, deben haberse cumplido todos los periodos de probación (*Period of probation*) para todas las condenas, y no deben haber condenas pendientes ni alguna orden de arresto o estar sujeto a investigación criminal. Esto implica que en el caso de existir multas asociadas al cumplimiento de la pena, también deben estar pagas para poder acceder a la suspensión de los antecedentes.

El periodo de prueba se refiere al lapso de tiempo que se inicia una vez transcurrido el acordado por ley para el cumplimiento de su condena (ya sea privativa o no privativa de libertad), en otras palabras, es un periodo de prueba contabilizado desde que termina la asistencia y supervisión del sistema correccional. De esta forma, hay quienes deben esperar cinco años en el caso de delitos punibles por procedimiento sumario (*Summary conviction offence*)⁷³ y 10 años para un delito grave⁷⁴. Con todo, existen delitos respecto de los cuales no es posible postular a esta suspensión de registro, básicamente los catalogados de mayor gravedad como delitos sexuales que involucre a niños, un robo o

⁷² A la fecha del estudio, ascendía a C\$ 631, lo que equivale a \$300.000 aproximadamente.

⁷³ En Canadá, los Summary conviction offence son tipos de delito de carácter leve según el código penal, suelen sancionarse con multas de hasta C\$5.000 y/o seis meses de cárcel.

⁷⁴ Se consideran delitos graves aquellos cuyas sentencias sean severas, ya sea que impliquen multas de más de C\$5.000 o reclusión por más de seis meses, entre otras.

intento de robo contra un menor, y haber sido condenado más de tres veces cada una con penas de reclusión de dos años o más.

En cuanto a los criterios de buena conducta necesarios como información para la decisión de la División de Suspensión de Registros y Clemencias, además de los mencionados, quienes postulan a este beneficio no deben participar en situaciones disruptivas, como desordenes públicos, conducción en estado etílico o estar involucrado en cualquier tipo de intervención policial.

5.3.4.3. Oferta programática

La obtención de la suspensión de antecedentes, tal como se señala, no requiere el involucramiento con alguna oferta programática particular, dando por hecho que luego del periodo de espera y la intervención penitenciaria recibida mientras el sujeto cumplió su condena, habría una culminación de un proceso de reinserción social exitoso. Por tanto, la suspensión de los antecedentes penales está sujeta solo a una evaluación retrospectiva del comportamiento del sujeto.

5.3.5. Síntesis y conclusiones

A partir de la revisión de la experiencia de Canadá en cuanto al sistema postpenitenciario, se puede constatar que la concentración de recursos y esfuerzos se encuentra en el periodo de cumplimiento de condena, ya sea en régimen cerrado como en la comunidad. Esta estrategia está basada en la evidencia que indica que la liberación gradual, controlada y supervisada de un infractor de ley es la forma más eficaz de garantizar la seguridad pública. En este sentido, la oferta se concentra mayoritariamente en este periodo y no en la etapa post penitenciaria, ya que se desprende que el proceso de reintegración a la comunidad culminó de manera exitosa una vez que el sujeto egresa del sistema correccional.

En función de este principio, existe una agencia encargada de la custodia y el tratamiento penitenciario, el Servicio Correccional de Canadá (CSC), el cual opera en base al modelo de riesgo, necesidad y capacidad de respuesta y por tanto, está sujeto a un continuo proceso de evaluación de riesgos que direcciona la naturaleza de los servicios y las intervenciones, desarrollando la estrategia más adecuada para incorporar en el plan correccional desde el inicio de la condena, en miras de su reintegración en la comunidad como ciudadanos respetuosos de la ley.

A su vez, el país cuenta una Junta de Libertad Condicional (PBC) que como organismo independiente define quien consigue la libertad condicional en base a los criterios

establecidos por ley y la información proporcionada por los diversos actores que influyen en el tratamiento penitenciario, ya sea policías, funcionarios correccionales, miembros de la comunidad y el mismo infractor(a) que postula. Esto constituye un importante incentivo para los condenados(as), puesto que el progreso que tenga en su plan correccional es determinante para su retorno a la comunidad.

Se constata un diseño integral de las intervenciones en términos de la coherencia y continuidad existentes entre las diferentes acciones emprendidas al interior de la cárcel como al egresar de ésta, mediante la supervisión y asistencia de un oficial de libertad condicional que realiza un seguimiento del plan correccional y constata que los servicios que el infractor(a) requiere se lleven a cabo, en base al riesgo y necesidades que contempla.

Asimismo, el sistema canadiense opera con una lógica donde la participación comunitaria es clave, estableciendo una estrategia que recoge las buenas prácticas y desafíos que tiene el ámbito penitenciario en la materia y reconociendo que la reinserción social no puede lograrse sin la colaboración de actores comunitarios. El mensaje principal que transmite hacia la comunidad es que la mayoría de los infractores finalmente regresarán a la comunidad y son múltiples las dificultades que deben enfrentar en este periodo, por tanto se requiere de una supervisión efectiva, eficiente e integral para que la reintegración sea exitosa.

Finalmente y como parte de la labor de Junta de Libertad Condicional, se constata la existencia del mecanismo de suspensión de los antecedentes penales, que busca prevenir la discriminación en determinados contextos (laborales, por ejemplo) y que representa un paso importante en la reintegración social, pues es un reconocimiento oficial del éxito de este proceso y del alejamiento de la actividad delictiva. Sin embargo, este procedimiento no supone algún tipo de intervención más allá del realizado durante el proceso penitenciario y de la culminación del periodo de prueba (5 a 10 años, según corresponda).

5.4. España

5.4.1. Antecedentes

El sistema penitenciario español, al mes octubre del año 2013, albergaba 67.649 internos(as), de los cuales el 92,4% (62.505) son condenados hombres y sólo el 7,6% (5.144) a mujeres, con una tasa de prisionización de acuerdo al *International Centre for Prison Studies*⁷⁵, de 147 internos(as) por cada 100.000 habitantes.⁷⁶

A diferencia del medio cerrado, en el caso de los condenados(as) en Medio Libre, no se cuenta con un consolidado de datos que indique la estadística de manera ordenada. Sin embargo, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias tiene publicado algunos datos al mes de noviembre del año 2009. En éste, se advierte que existieron 176.337 sentencias de penas y medidas alternativas, de las cuales 152.085 eran de Trabajo en Beneficio de la Comunidad, 3.737 fueron Medidas de Seguridad y 20.515 Suspensiones.

5.4.2. Estructura orgánica

El Gobierno de España, organiza la administración penitenciaria así como las penas y medidas alternativas a la cárcel (lo que se conoce como Medio Abierto o Medio Libre) a través de un organismo llamado “Secretaría General de Instituciones Penitenciarias” ubicado dentro del Ministerio del Interior.

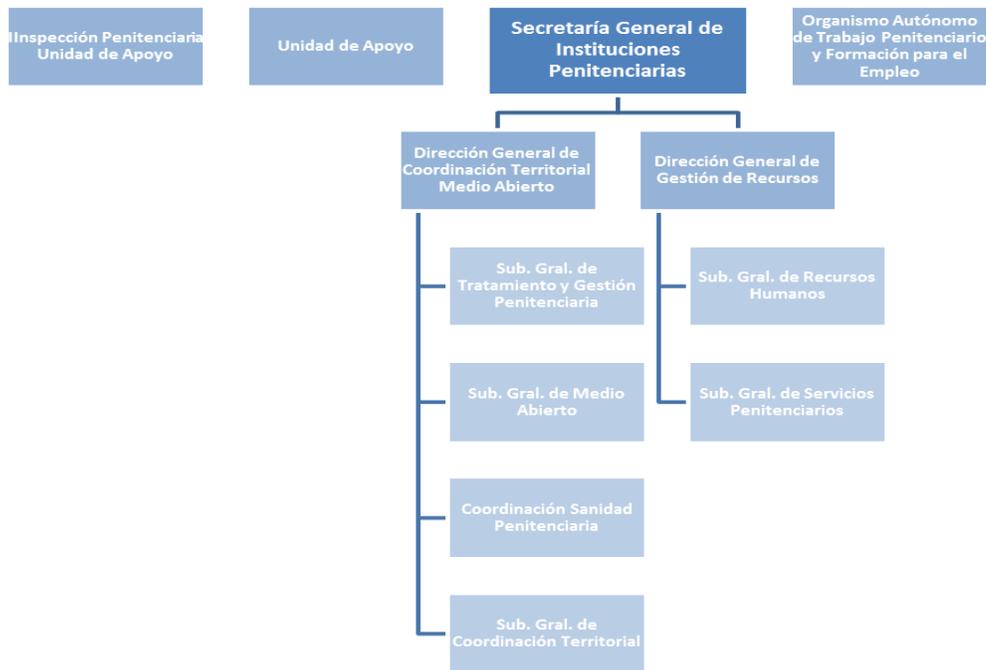
La Administración Penitenciaria, dependiente a su vez de la Administración General de Estado (AGE), dispone de una organización de Centros Penitenciarios y Centros de Inserción Social (CIS) repartidos por todas las comunidades autónomas españolas, a excepción de Cataluña, la que se ha dejado fuera del análisis por tener un sistema legal y administrativo autónomo.⁷⁷ La estructura general de esta Secretaría está constituida por tres unidades: la Inspección Penitenciaria, la Unidad de Apoyo, y el Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el empleo. Posteriormente se encuentran dos Direcciones Generales, la de Coordinación Territorial y Medio Abierto y la de Gestión de recursos, de estas dos direcciones dependen el resto de los organismos más específicos. La siguiente figura da cuenta de ello:

⁷⁵ Información extraída desde la página web del International Centre for Prison Studies. World Prison Brief, disponible en: <http://www.prisonstudies.org/> [30.01.2014]

⁷⁶ Sobre la base de una población nacional estimada de 46.270.000 al mes de agosto de 2013 (a partir de datos de Eurostat).

⁷⁷ A modo de ejemplo, en el caso de España el encargado de los ámbitos penitenciarios es el Ministerio del Interior, pero en Cataluña es el Ministerio de Justicia.

Organigrama de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2011.

Esta organización y estructura administrativa, encuentra su fundamento en la Constitución Española en conjunto con la Ley Orgánica General Penitenciaria (LOGP 1/1979 de 26 de Septiembre), las que rigen la actividad penitenciaria. Así, la constitución establece que “Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. [...] [El condenado] tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad” (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2011, p. 5).

Cabe destacar que el Sistema Penitenciario Español, declara dentro de sus principios que las prisiones no son únicamente espacios de exclusión, por ello el sistema penitenciario, está orientado a la reinserción y al respeto de los derechos de las personas privadas de libertad. Se establece con ello, que la eficacia del sistema se consigue cuando, además de confinar al agresor, este recibe una formación que le proporcione capacidades apropiadas

para que en el futuro este pueda subsistir sin recurrir al delito (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2011, p. 7).

Esta orientación del sistema penitenciario, es parte de la transformación que sufrió el sistema en el año 1978 con la aprobación de la Constitución Española, acontecimiento que inspiró profundos cambios tanto en la legislación penal como en el tratamiento de los reclusos y en las condiciones de las prisiones. Así, se han destinado esfuerzos por dotar al sistema de nuevas instalaciones, mejorar aquellas que estaban en uso y reorganizar las actividades para conseguir una mayor eficiencia de los recursos humanos (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2011, p. 11).

A su vez, el sistema penitenciario le ha otorgado relevancia no solo a la finalidad y organización del sistema intramuros, sino también al régimen abierto, bajo la premisa de que las personas bajo supervisión en Medio Abierto reinciden menos que las que sólo pasan por el medio ordinario argumentando, que “[...] si se interviene en Medio Abierto, supervisando la progresiva adaptación del penado(a) a la vida en libertad, fomentando la superación de hábitos y relaciones marginales, abordando con intervenciones estructuradas y sistemáticas los factores de riesgo que inciden en la reincidencia, modificando los estilos de pensamiento que favorecen la delincuencia, etc., el Medio Abierto será el régimen más eficaz para prevenir la reincidencia y favorecer la reinserción” (García-Moreno, Bayón, Díaz, Pérez, 2011, p. 11).

Es posible destacar entonces, a modo de antecedentes que el sistema penitenciario español es un sistema que ha sufrido modificaciones en torno a la función rehabilitadora del sistema, fomentando el uso de las sanciones en medio libre. Junto con ello, se destaca que el sistema está orientado bajo una estructura de grados, el cual potencia también una mirada progresiva del cumplimiento de las penas, buscando con ello una mirada completa del sistema en torno a la progresividad.

Por otra parte, la LOGP está basada en disposiciones mínimas inspiradas en las recomendaciones de Naciones Unidas y el Consejo de Europa, en los acuerdos internacionales sobre derechos humanos y en la Constitución Española sobre el tratamiento de los reclusos. Esta ley establece como primer principio, como se establece también en la constitución, que la finalidad del sistema penitenciario dice relación con la reeducación y la reinserción social. Junto con lo anterior, dicha Ley establece que existe una labor asistencial y de ayuda para internos(as) y liberados, recogiendo además el derecho al trabajo y sus condiciones, estableciendo que el trabajo será considerado como un derecho y como un deber del interno(a), siendo un elemento fundamental del tratamiento. Así como el trabajo, la educación también es considerada como un derecho,

lo cual incluye los aspectos formativos (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2011, p. 12).

Estos objetivos enmarcados en la LOGP hacen que toda la organización del sistema penitenciario se disponga para su cumplimiento, y, para lograrlo el sistema se ajusta a cinco principios: individualización, progresión de grado, tratamiento penitenciario, cumplimiento de la condena allí donde el preso tenga arraigo social y comunicación con el exterior y permisos de salida. El primer principio se refiere al ingreso traumático que puede vivenciar un interno(a), esto se trata de disminuir haciendo que el interno(a) se integre a un módulo de ingreso donde es evaluado por un equipo técnico y por un equipo de salud.

El segundo principio, de la progresión de grados, supone que todo interno(a) pueda transitar desde el primer grado, a un tercer grado o Régimen Abierto, en función del tiempo de cumplimiento de la pena y su evolución en los aspectos técnicos (conducta, participación en actividades, comportamiento durante los permisos de salida). Estos grados son asignados por un órgano denominado “Junta de Tratamiento” al infractor(a) después de haber sido condenado(a). Este sistema es de carácter progresivo ya que el condenado(a) puede subir o bajar de grado de acuerdo a su conducta y evolución. Además, el sistema de grados permite individualizar el tratamiento conducente a la reeducación y reinserción social de cada penado(a). Así, este sistema o clasificación en grados, “[...] supone una profunda modificación del sistema progresivo clásico y se caracteriza por una gran flexibilidad, ya que permite la clasificación inicial del penado(a) en cualquier grado, salvo el de libertad condicional, y la progresión o regresión individual según la evolución del interno o interna durante el tiempo de condena. Esta clasificación en grados permitirá la individualización de su tratamiento y la asignación del régimen penitenciario más adecuado a dicho tratamiento.

El Primer grado corresponde a un régimen en el que las medidas de control y seguridad son más restrictivas, correspondientes a un régimen cerrado. En segundo grado, son clasificados los penados(as) en quienes concurren unas circunstancias personales y penitenciarias de normal convivencia, pero sin capacidad para vivir, por el momento, en semilibertad. Finalmente el tercer grado coincide con el régimen abierto, en cualquiera de sus modalidades. El tercer grado se aplica a los internos(as) que, por sus circunstancias personales y penitenciarias, estén capacitados para llevar a cabo un régimen de vida en semilibertad sin necesidad de contar con medidas de control y seguridad restringidas.

Este sistema, permite la progresión o regresión individual según la evolución del interno(a) durante el tiempo de condena, ya que ninguna clasificación es definitiva, y el grado asignado a un interno(a) es revisado por la Junta de Tratamiento cada seis meses. Esta

evolución en el tratamiento penitenciario determina una nueva clasificación del interno o interna, con la correspondiente propuesta de traslado al Centro penitenciario adecuado o, dentro del mismo Centro, a otro departamento con diferente modalidad de vida.

En estricto rigor la progresión de grado implica que, el interno(a) tiene derecho a ser progresado de grado si “por la evolución de su tratamiento” se hace merecedor de tal progresión. La progresión en el grado de clasificación dependerá de la modificación positiva de aquellos factores directamente relacionados con la actividad delictiva, lo cual se manifiesta en la conducta global del interno(a). Consecuentemente la regresión de grado, procederá cuando se aprecie en el interno(a), en relación al tratamiento, una evolución negativa en el pronóstico de integración social y en la personalidad o conducta del interno(a).

El tercer principio, el tratamiento penitenciario, refiere a que las actividades organizadas no están orientadas únicamente a la recuperación terapéutica, sino también a desarrollar las capacidades y potencialidades laborales de los internos(as) y facilitar la reinserción.

Junto con el tratamiento, el cuarto principio se refiere al cumplimiento de condena en el lugar donde el interno(a) tiene arraigo social, cuestión que es posible dado que el sistema penitenciario cuenta con centros a lo largo de todo el país. Finalmente, en lo que respecta a la comunicación con el exterior y permisos de salida, se establece que la relación con el mundo exterior es contemplada como un instrumento positivo de reinserción. Así, se facilita la comunicación de los internos(as) con sus familiares a través de teléfono, cartas o visitas presenciales. Los permisos de salida, son comprendidos como una preparación para la vida en libertad y son propuestos por la Junta de Tratamiento y aprobados por el Juez de Vigilancia. Para conseguirlos, es necesario estar clasificado en segundo o tercer grado, haber cumplido, al menos la cuarta parte de la condena y haber mostrado una evolución positiva.

Si bien dentro del ordenamiento de objetivos y principios del sistema penitenciario español no se identifica claramente un departamento postpenitenciario, si es posible identificar en la gradualidad del sistema una orientación clara de las intervenciones hacia la vida en libertad que potencia la evolución del interno(a) hacia intervenciones en medio libre -tercer grado- con la especificidad que este grado implica (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2011, p. 15).

Para dar cuenta de los aspectos postpenitenciarios del sistema español, hay que tener en cuenta por un lado, la importancia del tercer grado, visto como el punto final del proceso gradual de intervención, sumado a lo que la LOGP denomina asistencia postpenitenciaria. Estos aspectos están contenidos en los artículos 73, 74 y 75 de dicha Ley. En el (art. 73), se

establece que una vez que el condenado(a) haya cumplido su pena o extinguido su responsabilidad, debe ser reintegrado en el ejercicio de sus derechos como ciudadano, sin que los antecedentes puedan ser motivo de discriminación social o jurídica (LOGP 1/1979 de 26 de Septiembre).

Además, el Ministerio de Justicia, a través de la Comisión de Asistencia Social -organismo dependiente de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias-, debe prestar a los internos(as), a los liberados condicionales o definitivos y a los familiares de unos y otros la asistencia social necesaria (art. 74). Asimismo, la Comisión de Asistencia Social debe colaborar de forma permanente con las entidades dedicadas especialmente a la asistencia de los internos(as) y al tratamiento de los excarcelados existentes en el lugar donde radiquen los establecimientos penitenciarios.

Cabe destacar, tal y como explicamos lo referido a la importancia del tercer grado, que no existe en España un departamento postpenitenciario que articule la totalidad de la oferta para la población egresada, sino que el sistema se organiza con organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales para cumplir con la denominada asistencia postpenitenciaria.

Uno de los aspectos que está considerados en la LOGP es el de la reinserción laboral, el que es concebido como un derecho. En concreto, las actividades tendientes a la reinserción laboral tanto en la etapa de cumplimiento de condena como en la etapa post-egreso, son proporcionadas por el Organismo Autónomo de Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (OATPFE). Es así, como la formación para el empleo y la actividad laboral de los internos(as) en las prisiones está encomendada a dicho organismo, el cual depende de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y es regulado por el R. D. 868/2005 de 15 de Julio, modificado por R.D. 1268/2012, de 31 de agosto.

Junto con todas las actividades que el OATPFE proporciona tanto a nivel intramuros como de formación para el empleo, hay también directrices del organismo en lo que respecta a la intervención de reinserción laboral posterior al cumplimiento de condena. En este sentido dentro de las funciones del OATPFE está: “La organización de acciones de orientación y/o acompañamiento para la inserción laboral a la salida de la prisión. Bien organizándolas directamente o mediante relaciones con instituciones y organizaciones sociales”⁷⁸.

Como ha sido expuesto, la reinserción laboral y en específico la orientación y el acompañamiento a los internos(as) que están en una etapa de egreso y post-egreso del

⁷⁸ Información extraída desde la página web del Organismo Autónomo Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, disponible en: <http://www.oatpfe.es/> [30.01.2014]

sistema penitenciario es confiada al OATPFE, el cual se encarga de la proporcionar la oferta necesaria para dar cumplimiento a tales propósitos. Pero la reinserción no descansa únicamente en el aspecto laboral, es por ello que la acción de dicho organismo es acompañada por la intervención para esta población, que está por egresar, que pasará a cumplir una vida en semilibertad, o que accedió a la libertad condicional, vale decir población clasificada en tercer grado. Esta intervención es proporcionada en centros especializados para tal tipo de cumplimiento que son los Centros de Inserción Social (CIS).

Los CIS, son establecimientos penitenciarios destinados al cumplimiento de penas en régimen abierto y cuya ejecución se atribuya a los servicios correspondientes del Ministerio de Justicia e Interior u órgano autónomo competente. También se dedican a la supervisión de las libertades condicionales. Junto con ello, los CIS tienen por objeto esencial potenciar las capacidades de inserción social positiva que presenten las personas derivadas a ellos mediante el desarrollo de actividades y programas de tratamiento destinados a favorecer su incorporación al medio social.

Según el Reglamento Penitenciario vigente, el funcionamiento de estos centros está basado en el principio de confianza en el interno(a) y en la aceptación voluntaria por el mismo de los programas de tratamiento. Se busca además, como principio de los CIS, potenciar la integración del penado(a) facilitando la participación plena del interno(a) en la vida familiar, social y laboral. Esto se realiza a través de las prestaciones a servicios que hace el centro, así como también propiciando la coordinación con otros organismos e instituciones públicas y privadas que actúen en la atención y reinserción de los internos(as), prestando especial atención a la utilización de los recursos sociales externos, particularmente en materia de sanidad, educación, acción formativa y trabajo⁷⁹.

Es así, como la intervención especializada para los internos(as) que están clasificados en tercer grado como para los libertos condicionales, es proporcionada por los CIS. Esta intervención se complementa con las acciones en temáticas laborales que proporciona el OATPFE, constituyendo casi la totalidad de oferta en la etapa pre-egreso y post penitenciaria. Pero falta un tercer aspecto, el cual completa la oferta de intervención en las etapas anteriormente descritas, el cual está a cargo del Consejo Social Penitenciario.

El Consejo Social Penitenciario fue creado por ORDEN INT/3191/2008 de 4 de noviembre, como órgano consultivo y de relación entre la Administración Penitenciaria y las entidades del “tercer Sector”⁸⁰ con la finalidad primordial de fomentar su participación y colaboración en el desarrollo de las políticas penitenciarias de reinserción social. Junto con

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ Término utilizado para referirse a organismos de la sociedad civil.

ello, dicha orden establece la creación de los Consejos Sociales Penitenciarios Locales, los que tienen la misma finalidad y están adscritos a cada Centro Penitenciario o Centro de Inserción Social⁸¹. Dentro de las funciones del Consejo Social Penitenciario, está el seguimiento de los Consejos Sociales Locales, para servirles de guía y apoyo en su funcionamiento.

Dicho Consejo cuenta con cinco comisiones y/o grupos de trabajo, que se reúnen regularmente y que elaboran e impulsan las diferentes líneas de actuación para su aprobación en el pleno del Consejo; estas comisiones son:

1. Comisión del Consejo Social y Coordinación
2. Comisión de Reinserción Social y Salud
3. Comisión de Intervención Penitenciaria y análisis de calidad de vida en las prisiones
4. Comisión laboral y OATPFE
5. Comisión de penas y medidas alternativas.

Junto con el trabajo desarrollado por las comisiones, es por medio de este Consejo Social Penitenciario que actúan entidades colaboradoras. Estas últimas son entendidas como aquellas organizaciones no gubernamentales, asociaciones y entidades que desarrollan uno o varios programas de intervención en el ámbito penitenciario, dirigidos a la reeducación y la reinserción social de los internos(as), de los liberados condicionales y de los penados(as) a medidas alternativas a la pena de prisión. Esto está legislado por la LOGP, la que establece (art. 69.2) que para lograr la recuperación social de los internos(as) en regímenes ordinarios y abierto, se podrá solicitar la colaboración y participación de los ciudadanos y de instituciones o asociaciones públicas o privadas ocupadas en la resocialización de los reclusos (Ministerio del Interior, 2012).

Cabe destacar que dicha instrucción (2/2012), regula los procedimientos para la intervención de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y de las asociaciones y entidades colaboradoras (EC), junto con regular la instrucción también introduce aspectos para el diseño de dichas intervenciones en las áreas destacadas.

La colaboración de dichas entidades se ha desarrollado conforme al catálogo de programas de intervención presentado por la Instrucción 2/2012, en las siguientes áreas: inserción laboral, integración social, actuaciones con colectivos específicos, programas

⁸¹ Funcionan a la fecha Consejos Sociales Penitenciarios Locales en los 70 Centros Penitenciarios y 13 Centros de Inserción Social dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

sanitarios y con drogodependientes, programas formativos-educativos, programas de sensibilización y comunicación del medio penitenciario a la sociedad y otros programas”⁸².

Dicha participación es regulada por la Administración Penitenciaria quien suscribe convenios de ordenación y regulación de las obligaciones mutuas, garantizando la dirección y control penitenciarios de los procesos y actuaciones.

El sistema penitenciario español cuenta, hasta el año 2013, con 749 ONG que colaboran en la ejecución de 979 programas en los Centros Penitenciarios, y 248 ONG que colaboran en la ejecución de 310 programas en los Centros de Inserción Social.

La incorporación del Tercer Sector o de entidades colaboradoras que ejecutan programas para la reinserción social, completa la oferta postpenitenciaria del sistema español. Así el sistema cuenta con intervención especializada proporcionada en los CIS, la que se conecta con la intervención de tipo laboral que oferta el OATPFE, completándose finalmente, con la intervención licitada por los organismos del tercer sector que ejecutan programas a través de la supervisión y coordinación del Consejo Social Penitenciario. Estos tres aspectos de funcionamiento son los encargados de propiciar la reinserción social de los internos(as), funcionando de manera coordinada y complementaria.

5.4.3. Control y supervisión en el ámbito postpenitenciario

5.4.3.1. Libertad condicional

5.4.3.2. Marco Normativo

El sistema penitenciario español define la Libertad Condicional, como “una modalidad de ejecución de la pena de prisión fuera del establecimiento penitenciario, que implica la libertad anticipada o salida de la cárcel antes de que la pena de prisión haya sido cumplida en su totalidad. Al mismo tiempo, es un medio de prueba o comprobación de la capacidad del penado(a) para vivir en libertad desistiendo de cometer nuevos delitos. En este sentido, puede considerarse una pena comunitaria, porque mantiene al infractor en su medio social de referencia, con ciertas restricciones de su libertad mediante la imposición de condiciones y obligaciones”⁸³.

La libertad condicional, también conocida como “ejecución a prueba” para vivir en libertad, tiene un doble objetivo, el primero remite a la reinserción social del infractor y, el segundo, a la contribución a la seguridad colectiva.

⁸² Información extraída desde la página web de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias disponible en: <http://www.institucionpenitenciaria.es/> [30.01.2014]

⁸³ *Ibíd.*

5.4.3.3. Requisitos

El Código Penal, que regula la libertad condicional, establece la opción de su tramitación a aquellos sujetos sentenciados en quienes concurren las circunstancias establecidas en su artículo 90. El citado artículo, establece la posibilidad de otorgar la libertad condicional para aquellos sentenciados que reúnan todas y cada una de las siguientes circunstancias:

- a) Que se encuentren en tercer grado de tratamiento penitenciario
- b) Que hayan extinguido las tres cuartas partes de la condena impuesta
- c) Que hayan observado buena conducta y exista respecto de los sentenciados un pronóstico individualizado y favorable de reinserción social, emitido en el informe final previsto en el artículo 67⁸⁴ de la Ley Orgánica Penitenciaria.

Se establece también en el mismo artículo, que para el caso de las personas condenadas por delitos de terrorismo, o por delitos cometidos en el seno de organizaciones criminales, se entenderá que hay un pronóstico de reinserción social cuando el penado(a) muestre signos inequívocos de haber abandonado los fines y medios de la actividad terrorista y además hay colaborado activamente con las autoridades en la prevención o persecución de éstos delitos.

Además se establece que el juez de vigilancia, al decretar la libertad condicional de los penados(as), podrá imponerles motivadamente la observancia de una o varias de las reglas de conducta o medidas previstas en los artículos 83 y 96.3 del Código.⁸⁵

⁸⁴ Artículo 67 de la Ley Orgánica Penitenciaria: Concluido el tratamiento o próxima la libertad del interno, se emitirá un informe pronóstico final, en el que se manifestarán los resultados conseguidos por el tratamiento y un juicio de probabilidad sobre el comportamiento futuro del sujeto en libertad, que, en su caso, se tendrá en cuenta en el expediente para la concesión de la libertad condicional.

⁸⁵ El artículo 83 establece ciertas condiciones que deben cumplir los condenados a los cuales se le hubiere suspendido la ejecución de la pena privativa de la libertad. Estas son aplicables como reglas de conducta que debe observar el liberto condicional, pudiendo consistir en las siguientes:

- Prohibición de acudir a determinados lugares.
- Prohibición de aproximarse a la víctima, o a aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juez o tribunal, o de comunicarse con ellos.
- Prohibición de ausentarse sin autorización del juez o tribunal del lugar donde resida.
- Comparecer personalmente ante el juzgado o tribunal, o servicio de la Administración que éstos señalen, para informar de sus actividades y justificarlas.
- Participar en programas formativos, laborales, culturales, de educación vial, sexual, de defensa del medio ambiente, de protección de los animales y otros similares.
- Cumplir los demás deberes que el juez o tribunal estime convenientes para la rehabilitación social del penado, previa conformidad de éste, siempre que no atenten contra su dignidad como persona.

Por su parte el artículo 96.3 regula las medidas de seguridad que pueden imponerse a las penas privativas que también pueden ser impuestas como reglas de conducta de la libertad condicional:

- La inhabilitación profesional.
- La expulsión del territorio nacional de extranjeros no residentes legalmente en España.

El código también establece una regla excepcional en relación al tiempo mínimo para poder acceder a la libertad condicional, al establecer que siempre que no se trate de delitos de terrorismo o cometidos en el seno de organizaciones criminales, el juez de vigilancia penitenciaria, previo informe del Ministerio Fiscal, Instituciones Penitenciarias y las demás partes, podrá conceder la libertad condicional a los sentenciados a penas privativas de libertad que hayan extinguido las dos terceras partes de su condena, siempre que merezcan dicho beneficio por haber desarrollado continuamente actividades laborales, culturales u ocupacionales.

Por otra parte, el citado cuerpo normativo también contiene algunas regulaciones especiales tratándose de casos de personas ancianas o que tengan alguna enfermedad, De esta forma establece que los sentenciados que hubieran cumplido la edad de 70 años, o la cumplan durante la extinción de la condena, y reúnan los requisitos establecidos, excepto el haber extinguido las tres cuartas partes de aquélla, o, en su caso, las dos terceras, podrán obtener la concesión de la libertad condicional. El mismo criterio se aplicará cuando, según informe médico, se trate de enfermos muy graves con padecimientos incurables. En estos casos, la Administración penitenciaria deberá constatar que el interno(a) se halla en cualquiera de los casos previstos en los párrafos anteriores, y deberá elevar el expediente de libertad condicional, con la urgencia que el caso requiera, al Juez de Vigilancia Penitenciaria que, a la hora de resolverlo, valorará junto a las circunstancias personales la dificultad para delinquir y la escasa peligrosidad del sujeto.

En estos casos, cuando existiere un peligro patente para la vida del interno(a) a causa de su enfermedad o de su avanzada edad, estando esto acreditado por el dictamen del médico forense y de los servicios médicos del establecimiento penitenciario, el Juez de Vigilancia Penitenciaria podrá, previa en su caso la progresión de grado, autorizar la libertad condicional sin más trámite que requerir al centro penitenciario el informe de pronóstico.

Junto con los requisitos para el otorgamiento de la libertad condicional, el Reglamento Penitenciario a través de la instrucción I-8 /2009, establece que es la Junta de Tratamiento del Centro Penitenciario de destino del penado(a), quien deberá iniciar la tramitación del correspondiente expediente para la concesión de la libertad condicional y proponer al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria su otorgamiento. Los profesionales (Equipo Técnico)

-
- La libertad vigilada
 - La custodia familiar. El sometido a esta medida quedará sujeto al cuidado y vigilancia del familiar que se designe y que acepte la custodia, quien la ejercerá en relación con el Juez de Vigilancia Penitenciaria y sin menoscabo de las actividades escolares o laborales del custodiado.
 - La privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores.
 - La privación del derecho a la tenencia y porte de armas

del centro penitenciario o CIS son los encargados de la elaboración del expediente que propone la libertad condicional del penado(a), así mismo serán estos profesionales, pero del centro que se haya adscrito al liberado, los encargados de llevar a cabo las acciones de seguimiento y control para el cumplimiento de la libertad condicional libertad condicional (Ministerio del Interior, 2009).

En referencia a los informes para la preparación del expediente que propone la libertad condicional de un determinado penado(a), cabe destacar que hay una serie de actividades que realizar para la preparación de dichos informes, todas estas actividades son realizadas por el departamento de trabajo social del Centro Penitenciario/CIS. Las actividades que realiza este departamento para la concepción del expediente son:

- Acta de compromiso de acogida del penado(a) y su formalización (Esta acta también cuenta con la aprobación de la familia o de alguna entidad que expresa la voluntad de apoyar al futuro liberado condicional).
- La entrevista del futuro liberado condicional, realizando el informe de inserción/integración social.
- La tramitación de la declaración de residencia y aceptación de tutela del penado(a).
- La tramitación de la declaración formal sobre el proyecto laboral o medio de vida futuro del liberado.

5.4.3.4. Oferta programática

Una vez tramitada la libertad condicional, es necesario describir el proceso de intervención, el cual es denominado como: “Programa individual y reglas de conducta”. Este programa individual de libertad condicional y plan de seguimiento es elaborado por la Junta de Tratamiento, como una continuación del modelo de intervención que tenían los penados(as). Este mismo plan, también incluye la propuesta al Juez de Vigilancia respecto de la aplicación de una o varias de las reglas de conducta enunciadas en el Código Penal (Ministerio del Interior, 2009). El seguimiento y control de los liberados condicionales, hasta el cumplimiento total de la condena o, en su caso, hasta la revocación de la libertad condicional, se efectuará por los Departamentos de Trabajo Social del Centro de Inserción social al que hayan sido adscritos, con arreglo a las directrices marcadas por la Junta de Tratamiento correspondiente (Artículo 200.2 RP).⁸⁶

Dentro de las reglas de conducta, la más común es la presentación periódica (mensuales) del liberado condicional ante los Servicios Sociales Penitenciarios como parte de su plan

⁸⁶ Información extraída desde la página web de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias disponible en: <http://www.institucionpenitenciaria.es/> [11.02.2014]

de seguimiento y control. Si bien esta es la regla es la más común no es necesario que la presentación sea mensual ni necesariamente frente al Juez, lo importante es que la estipulación de la regla establezca un correcto equilibrio entre la necesidad de tutela y control, versus el principio de intervención mínima que permita al liberado llevar una vida normalizada.

Considerando la búsqueda del equilibrio entre control y vida normalizada es que el plan de seguimiento podría establecerse sin ser prescindible las presentaciones personales, lo cual debe ser evaluado para cada sujeto. En relación a esto, es posible establecer tres tipos de presentación al liberado condicional:

1. Que la Junta de Tratamiento decida proponer visitas periódicas del Coordinador del CIS a su centro de trabajo, domicilio, entidad donde deba realizar un programa terapéutico.
2. Que la Junta de Tratamiento decida proponer que el liberado condicional se presente en forma periódica ante los servicios comunitarios (en estos casos se establece la coordinación necesaria para el adecuado seguimiento con el centro donde se adscriba)
3. Que la Junta de Tratamiento decida proponer que el liberado condicional se presente de forma periódica ante la Administración Penitenciaria.

Por lo tanto, la propuesta de la Junta de Tratamiento debe considerar: si debe o no haber presentaciones personales y, de realizarse estas, designar dónde debe presentarse el liberado y con qué periodicidad. Cabe señalar además que el seguimiento y control de la medida que haya sido impuesta por el Juez de Vigilancia una vez concedida la libertad condicional, es realizada por los Departamentos de Trabajo Social del Centro al que hayan sido adscritos los liberados. Cabe señalar además que este centro, debe ser el más próximo al domicilio en el que vayan a residir.

Las reglas de conducta anteriormente señaladas pueden ser modificadas durante el cumplimiento del periodo de libertad condicional, las cuales deben ser propuestas por la Junta de Tratamiento y están en función de la evolución del liberado. En las revisiones periódicas que establece la Junta de Tratamiento se analiza la evolución del liberado de acuerdo a su programa individual y en caso de ser pertinente se realizan las propuestas necesarias al Juez de Vigilancia Penitenciaria (Ministerio del Interior, 2009).

Finalmente, la libertad condicional no sólo puede ser modificada sino también revocada. Es así como el artículo 201 del Reglamento Penitenciario indica que si durante el período de disfrute de la libertad condicional el penado(a) volviera a delinquir o inobservarse las reglas de conducta impuestas, el responsable de los Servicios Sociales y la Junta de

Tratamiento comunicará al Juez de Vigilancia, para que este adopte la resolución que proceda a la revocación de la libertad condicional (Ministerio del Interior, 2009).

5.4.3.3. Área de trabajo

Como ha sido desarrollado el cumplimiento de la libertad condicional implica como modelo de intervención la elaboración de un programa individual de libertad condicional y un plan de seguimiento. Es así como las áreas atendidas dependen de las necesidades de cada sujeto, pero dado la generalidad de las instrucciones que regulan la gestión, ejecución y seguimiento de la libertad condicional (I-8 /2009) no es posible establecerlas con precisión.

Sin embargo los ámbitos de actuación que debieran orientar el trabajo con esta población está embarcado en lo que se define como “acción social” entendida como una atención integral (ayuda y asistencia) dirigida tanto a penados(as) como a libertos condicionales y a las familias de ambos como exclusivo y único recurso asistencial. En este ámbito juegan un rol fundamental los departamentos de Trabajo Social de los centros, ya sean ordinarios o CIS, quienes deben gestionar y ejecutar la asistencia que necesiten los internos(as) o liberados, articulando también los servicios sociales externos.

5.4.3.4. Buenas prácticas

Ante el concepto de buenas prácticas identificables en el sistema penitenciario español y en específico en el funcionamiento de la libertad condicional, hay que poner de manifiesto la escasa información pública respecto a la eficacia de las intervenciones que demuestra el sistema a nivel general. Es así como no existe evidencia respecto a si las actividades propuestas y los modelos de intervención están consiguiendo cumplir con los objetivos de reinserción social.

En este sentido, y en referencia a la ejecución de la libertad condicional, no fue posible identificar indicadores de administración y gestión que regulen dicho funcionamiento, así como tampoco se identificó algún documento que realice evaluación de resultados. Cabe destacar que este último tipo de evaluación es una carencia general y tampoco hay evidencia respecto del sistema penitenciario español.

Cabe acotar al respecto, que lo único que está documentado respecto del control de la actividad penitenciaria se refiere al control que ejercen los Jueces de Vigilancia Penitenciaria, el Defensor del Pueblo y el que ejerce el Gobierno de la Nación o Control Político, los cuales apuntan a un control de la ejecución penal, control de los derechos fundamentales de los internos(as) y a los controles propios de la gestión pública española. Ante este último aspecto lo único que se señala es que la actuación del sistema

penitenciario está sometido al control parlamentario de las Cortes Generales y los organismos internacionales competentes (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2013).

En la línea de la evaluación a modo general, el sistema cuenta con un sólo documento de evaluación de riesgo de reincidencia, el cual busca identificar si el instrumento “*Level of Service Inventory Revised*” (LSI-R, Andrews y Bonta, 2003), es un buen predictor de la reincidencia en España (Graña, Andreu, y Silva, 2012). El cual si bien no es específico para la libertad condicional, si da cuenta de que España está iniciando un camino en vías a la evaluación que aún es incipiente.

Además de ello, hay cierta evidencia de la existencia de inclusión de criterios de necesidades especiales en las intervenciones como es el caso de las mujeres, extranjeros o perfiles que requieren una intervención especializada. Si bien existen programas específicos, recién en el año 2012 se encuentran evidencia de evaluación de estos programas en medio libre. Este es el caso de la evaluación del programa: “Violencia de Género: programa de intervención para agresores”, en medidas alternativas del año 2012, el cual demuestra que la intervención logra disminuir el perfil del infractor(a) medido por una serie de instrumentos (Pérez, Giménez, Espinosa, 2012).

Si bien no es posible identificar buenas prácticas en la intervención del sistema penitenciario o en particular de la intervención ofrecida a los libertos condicionales si es posible advertir que la generación de incipiente evidencia que busca evaluar programas que se están ejecutando en la actualidad, es sin duda una actividad promisoría.

5.4.4. Tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena

5.4.4.1. Marco normativo

Al igual que para la libertad condicional, el procedimiento denominado de “cancelación” de antecedentes en España, también está regulado por el Código Penal, quien articula para los particulares condenados(as) que hayan extinguido su responsabilidad penal, el derecho de obtener del Ministerio de Justicia la cancelación de sus antecedentes penales, previo informe del Juez o Tribunal sentenciador⁸⁷.

⁸⁷ Información extraída desde la página web del Ministerio de Justicia, disponible en: http://www.institucionpenitenciaria.es/http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1200666550200/Tramite_C/1215326280449/Detalle.html [30.01.2014]

Para el reconocimiento efectivo de la cancelación de los antecedentes penales es necesario además de no tener responsabilidades penales, cumplir con los siguientes requisitos que exige la ley:

A. Las anotaciones de antecedentes penales:

1. Tener satisfechas las responsabilidades civiles provenientes de la sanción, excepto en los supuestos de insolvencia declarada por el Juez o Tribunal y salvo mejora económica del reo.
2. No haber vuelto a delinquir durante un periodo de tiempo, el cual queda explicitado en los siguientes plazos, que se cuentan a partir del día siguiente en que quedara cumplida la pena:
 - 6 meses para las penas leves
 - 2 años para las menos graves que no excedan de doce meses y las impuestas por delitos imprudentes
 - 3 años para las restantes penas menos graves
 - 5 años para las penas graves.

Se establece entonces la posibilidad de la cancelación de los antecedentes penales, cuando se hayan extinguido en su totalidad, las responsabilidades penales y civiles impuestas en la sentencia y hayan transcurrido los plazos anteriormente señalados, sin la comisión de un nuevo delito⁸⁸.

B. Las anotaciones de medidas de seguridad:

Las anotaciones de las medidas de seguridad serán canceladas una vez cumplida o prescrita la respectiva medida.

5.4.4.2. Requisitos

Además de los requisitos legales, impuestos por el código penal y que constituyen un marco normativo, hay ciertos aspectos que son solicitados a los sujetos que buscan cancelar sus antecedentes penales.⁸⁹ Cabe destacar que la solicitud de esta cancelación puede realizarse mediante tres vías, presencial, por correo electrónico o por internet.

Todos los solicitantes, necesariamente, tienen que constatar los siguientes datos:

- Nombre y apellidos, filiación, localidad, provincia y fecha de nacimiento, documento acreditativo de su identidad y domicilio que designan a efectos de notificación.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ El modelo de solicitud puede obtenerse de la página web del Ministerio de Justicia.

Además, es necesario adjuntar a la solicitud un certificado original o copia legalizada del mismo, expedido por el Juzgado o Tribunal competente, donde se establezcan las fechas de extinción o cumplimiento de cada una de las penas impuestas. Junto con ello, es necesaria la correcta acreditación de los solicitantes, las que son especificadas por el Ministerio de Justicia de la siguiente manera:

El solicitante que pretende cancelar sus antecedentes penales deberá acreditar su identidad con la correspondiente documentación, lo que podrá realizar mediante personación, por correo o a través de representante debidamente acreditado. Dicha documentación es:

- Para personas Españolas:

D.N.I. en vigor o fotocopia debidamente compulsada

Tarjeta comunitaria o pasaporte en su caso, ambos en vigor, bien a través de sus originales o fotocopias de los mismos debidamente compulsadas.

- Para extranjeros:

Tarjeta de residencia (NIE), o pasaporte en su caso, todos ellos en vigor, a través de sus originales o fotocopias de los mismos debidamente compulsadas.

Es posible tramitar una acreditación por medio de algún representante, pero ello según establece los requisitos impuestos no exime al solicitante de su acreditación de identidad, según lo estipulado en los requisitos de acreditación anteriormente expuestos.

El Real Decreto (1879/1994, de 15 de septiembre), estipula un plazo de tres meses para la tramitación y resolución de los expedientes de cancelación de antecedentes penales, procedimiento que está regulado por el Real Decreto (95/2009, de 6 de febrero). Transcurrido dicho plazo sin interrupciones, se podrá entender estimada la cancelación pretendida cuando no haya habido resolución expresa⁹⁰.

Una vez que se tenga la resolución del expediente iniciado a instancia de parte, si la identificación del solicitante se ha llevado a cabo convenientemente, le será notificada por correo a la dirección designada en la solicitud a tal efecto⁹¹.

⁹⁰ Información extraída desde la página web del Ministerio de Justicia, disponible en: http://www.institucionpenitenciaria.es/http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1200666550200/Tramite_C/1215326280449/Detalle.html [30.01.2014]

⁹¹ *Ibid.*

5.4.4.3. Oferta programática

Como ha sido detallada, la eliminación de antecedentes para el sistema penitenciario español, es un trámite el cual tienen requisitos y plazos. Sin embargo esta tramitación no tiene asociado un plan de intervención o una oferta programática justamente porque no es parte del cumplimiento de una pena o parte del proceso de reinserción social, sino una actividad que puede realizar cualquier penado(a) a su egreso con la finalidad de cancelar sus antecedentes penales.

5.4.5. Síntesis y conclusiones

El sistema penitenciario español, ha sufrido durante las últimas décadas modificaciones que dirigen el sistema a la reinserción social. Para ello han estructurado la intervención bajo el sistema de grados, el cual permite proporcionar una orientación progresiva a la intervención. Es por ello que este sistema no cuenta con un departamento postpenitenciario, dado que la idea de evolución hacia el tercer grado permite que los internos(as) logren tener una salida paulatina hacia la vida en libertad.

La progresividad va acompañada de la adopción de un modelo de intervención único y unificado, el cual si bien no es identificado abiertamente, por lo menos en las intervenciones intramuros, si parece enmarcarse dentro del enfoque de Riesgo, Necesidad y Responsividad, dado que los planes de intervención se inician con la detección de carencias y necesidades, posteriormente se genera un plan de intervención en conjunto con el infractor(a), y se adecua la oferta existente según el criterio de adaptación. Esta manera de intervenir es común tanto para el medio libre o medio abierto lo que permite dar sustento a la progresividad del sistema.

Es por ello, que en España no existe una institución postpenitenciaria, dado que la gradual salida de los internos(as) a la vida en libertad les permite ir teniendo las intervenciones específicas en cada etapa, conectándose con las redes y la comunidad llegando al tercer grado. Es por ello que señalamos que la actividad postpenitenciaria o de acompañamiento para la vida en libertad en España se genera a través de tres instancias, la primera son los centros CIS, la segunda remite a la oferta proporcionada por el OATPFE y la tercera está contenida en el Consejo Social Penitenciario.

En primer lugar se destaca que, los centros CIS son aquellos centros especializados para proporcionar la intervención psicosocial para los internos(as) clasificados en tercer grado o los que tienen libertad condicional. Así, la oferta y el seguimiento es proporcionado en estos centros, constituyéndolo en la primera parte de la intervención que hemos

denominado como postpenitenciaria. Esta intervención se coordina con la oferta que tiene el OATPFE para las personas que cumplen sus condenas, las cuales se concentran en la orientación hacia la búsqueda de empleo y en el acompañamiento en el primer periodo de trabajo formal post egreso.

Finalmente la intervención especializada en el egreso de los infractores de ley se vincula con la interacción regulada del tercer sector a través del Consejo Social Penitenciario, organismo quien establece las directrices del diseño y procedimientos de las intervenciones que serán licitadas tanto a los organismos públicos como privados. Estas intervenciones se refieren a ciertas áreas, como por ejemplo: inserción laboral, integración social, programas dirigidos a colectivos específicos, programas sanitarios, programas para drogo dependientes, entre otros. Estas actividades licitadas son reguladas mediante convenios de colaboración y tienen la finalidad de contribuir a la correcta reinserción social de los sujetos.

Es así como se completa la oferta de intervención para los sujetos que están egresando del sistema penitenciario español, el cual si bien no cuenta con un departamento postpenitenciario si articula la oferta a través de las tres instancias anteriormente señaladas.

Por otro lado, en relación a la libertad condicional cabe destacar, que estos sujetos no tienen una intervención especializada ni centros de cumplimiento específicos, sino que pasan a formar parte de las normas de cumplimiento del medio libre, vale decir se integran a los centros CIS con la modalidad de intervención que hay en estos. Pese a ello, los libertos condicionales si tienen que cumplir con un seguimiento dictado por el Juez de Vigilancia.

Lo destacable del sistema español es que este cumplimiento no es únicamente presencial, ante la admiración penitenciaria, sino que puede consistir de visitas de los profesionales al lugar de trabajo, domicilio, programa terapéutico o servicios comunitarios. Además la periodicidad de estas visitas es establecidas por el Juez y no es necesariamente mensual, dependiendo de la evolución y comportamiento del interno(a).

Así el sistema penitenciario y postpenitenciario español esta articulado de acuerdo a la progresividad y la estructura de grados. Si bien no hay mucha información respecto de los tiempos de intervenciones realizadas y la efectividad de estas y del sistema en general, si es posible al menos, establecer una estructura que por lo menos a nivel de diseño pareciera ser coherente con un modelo y estar dirigida hacia los objetivos de reeducación y reinserción social.

Finalmente, junto con la intervención o la oferta establecida para la reinserción o rehabilitación es importante destacar que el sistema admite que la posesión de antecedentes penales no puede ser un factor de discriminación. Para ello el Ministerio de Justicia establece en su página web los requisitos para que dichos antecedentes puedan ser cancelados por cualquier persona que cumpla con los requisitos dispuestos. Lo destacable es que el procedimiento puede hacerse por varias vías ya sea presencial, por email o por internet lo que reduce la burocracia administrativa. Además si el penado(a) cumple con los requerimientos, la resolución tiene un plazo de tres meses.

5.5. Sao Paulo, Brasil

5.5.1. Antecedentes

El sistema penitenciario brasileño, al igual que otros sistemas latinoamericanos, se encuentra en crisis, siendo uno de sus mayores desafíos el control de la violencia en el marco de un estado democrático de derecho⁹² (Adorno, 2006).

Parte de sus principales problemas están asociados a la sobrepoblación y hacinamiento de sus prisiones. Entre 1995 y 2005, la población carcelaria brasileña se incrementó de aproximadamente 148 mil encarcelados a 361.402, lo que significó un crecimiento de 143.91% en una década. En ese periodo la tasa de crecimiento anual osciló entre 10 y 12% (DEPEN, 2013). A partir del 2005, el crecimiento de la población encarcelada disminuyó, manteniendo una media de 5 a 7% anual. En términos concretos, entre diciembre del 2005 y diciembre de 2009, la población carcelaria aumentó de 361.402 a 473.626 personas, lo que representó un crecimiento del 31.05% en 4 años. A diciembre de 2012, la población penal estaba compuesta por 548.003 personas, de las que 34.290 permanecían en estaciones policiales y el resto en establecimientos penitenciarios. De este total, el 6,4% eran mujeres (ICPS, 2013).

Según el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN) son varios los factores que explican la disminución del crecimiento de la población penal, pudiendo destacarse: la expansión de la aplicación, por parte del Poder Judicial, de medidas y sanciones alternativas a la prisión; la realización de campañas para agilizar la revisión de causas de personas encarceladas⁹³, gestionadas por el Consejo Nacional de Justicia; la mayor

⁹² Diversos organismos internacionales (como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Prevención contra la Tortura, entre otros) han denunciado las condiciones de hacinamiento, malos tratos, enfermedad, disturbios y muertes que enfrentan las aproximadamente 550 mil personas reclusas en el sistema penitenciario brasileño. Los centros de privación de libertad están marcados por la práctica sistemática de la tortura y otras formas de violencia. Según la organización no gubernamental Justicia Global, “el estado [brasileño] carece de datos consistentes sobre las muertes acaecidas bajo custodia y tortura, aunque las organizaciones de derechos humanos que trabajan en las prisiones con frecuencia reportan asesinatos, golpizas y ejecuciones extrajudiciales, que a menudo cuentan la participación directa o indirecta de los agentes públicos. A este cuadro se debe agregar la lentitud de la justicia y asistencia judicial precaria, que perpetúan un gran número de detenciones arbitrarias” (2014).

⁹³ Estas campañas son promovidas por el Consejo Nacional de Justicia en colaboración con los tribunales de justicia, la fiscalía, la defensoría pública y las secretarías de la administración penitenciaria. Pretenden revisar los procedimientos judiciales de todos los presos y garantizar el cumplimiento de la Constitución y la Ley de Ejecución Penal. Entre 2010 y 2011, 246 jueces y funcionarios públicos visitaron, en el marco de esta iniciativa, promovida por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ), prisiones, cárceles y estaciones de policía, y revisaron cerca de 300 mil casos, encontrando a miles de prisioneros cuyas penas estaban cumplidas pero que aún no habían sido liberados. Información extraída desde http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:notas&id=7484:judiciario-do-es-desenvolve-sistema-de-controle-de-presos-provisorios [13/12/2013] visitado 15.01.2014]

efectividad de las acciones preventivas realizadas por los cuerpos policiales; y la mejora de las condiciones sociales de la población general.

A pesar de la reducción en la tasa anual de encarcelamiento, Brasil mantiene una tasa de ocupación de 171,9% y presenta una tasa de prisionización de 294 personas recluidas por cada 100 mil habitantes⁹⁴.

5.5.2. Estructura orgánica

La Ley de Ejecución Penal (LEP) brasileña, ley n°7.210/84 (del 11 de julio de 1984), indica cuales son los órganos de la ejecución penal, mencionando explícitamente los siguientes (art. 61 de la LEP):

- a. El Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria;
- b. El Juez de Ejecución Penal;
- c. El Ministerio Público;
- d. El Consejo Penitenciario;
- e. Los Departamentos Penitenciarios;
- f. El Patronato.
- g. El Consejo de la Comunidad.

El Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria es un órgano que se depende del Ministro de Justicia, cuya existencia es anterior a la emisión de la Ley de Ejecución (pues el Consejo existe desde 1980 y la Ley se promulgó en 1984). Este último funciona como órgano asesor del Ministerio proporcionando valiosos aportes en información, análisis, debates relacionados a la política criminal y penitenciaria nacional⁹⁵.

Para cumplir el rol de órgano administrativo y ejecutor de la política penitenciaria, se crea el Departamento Penitenciario Nacional, órgano perteneciente al Ministerio de Justicia, encargado de la administración penitenciaria federal. Dentro de sus funciones⁹⁶ se encuentran: planificar y coordinar la política penitenciaria nacional; acompañar la estricta aplicación de las normas de ejecución penal en todo el territorio nacional; inspeccionar y

⁹⁴ De acuerdo al Consejo Nacional de Justicia, órgano asesor del Ministerio de Justicia, algunos estados brasileños presentan una tasa muy superior al promedio nacional, tales como Mato Grosso do Sul (567), Acre (431), São Paulo (383), Roraima (372) y Mato Grosso (369). Extraído desde http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:notas&id=7484:judiciario-does-desenvolve-sistema-de-controle-de-presos-provisorios visitado [13/12/2013]

⁹⁵ Información extraída desde <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID=%7BE9614C8C-C25C-4BF3-A238-98576348F0B6%7D¶ms=itemID=%7B8137E1B5-11B6-4FE7-86D7-9571348AF935%7D;&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D> visitado [22/01/2014]

⁹⁶ Estipuladas en el Decreto n° 6.061, de 15 de marzo de 2007, Anexo I. Información extraída desde <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={97DB8F3F-102A-4D5A-ADA6-CFBBC3BF3F65}&BrowserType=IE&LangID=pt-br> visitado [12/12/2013]

supervisar periódicamente los establecimientos penales y sus servicios; apoyar técnicamente a los Estados (unidades federales) en la aplicación de los principios y las reglas de ejecución penal; colaborar con los estados mediante convenios, en la instalación de establecimientos penitenciarios y servicios asociados; colaborar con los estados en la realización de cursos de capacitación del personal penitenciario, así como en la educación vocacional del condenado(a) y procesado; apoyar administrativa y financieramente al Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria; entre otras.

En cuanto a los Jueces de Ejecución, ellos tienen competencia para decidir sobre: la unificación de penas; la progresión o regresión en el régimen penitenciario; la remisión de la pena, la suspensión condicional de la pena, las libertades condicionales y sobre los incidentes de ejecución. Adicionalmente, pueden: autorizar las salidas temporales; determinar la forma de cumplimiento de las sanciones penales, convertir penas de menos a más gravosas y viceversa, inspeccionar mensualmente los establecimientos penales y tomar medidas para su correcto funcionamiento, y convocar e instalar los Consejos de la Comunidad, entre otras funciones.

Por su parte, el Ministerio Público tiene a su cargo la tarea de supervisar la ejecución de la sentencia y de la medida de seguridad, así como acompañar todos los incidentes relacionados con la ejecución de la pena.

Respecto del Consejo Penitenciario, los artículos 69 y 70 de la Ley de Ejecución Pena delimitan sus objetivos y funciones. Como órgano consultivo y fiscalizador de la ejecución de la pena, sirve de nexo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Tiene la tarea de velar por los intereses de la justicia y, aunque suene paradójico, por los intereses de los condenados, presos o egresados del sistema. El Consejo Penitenciario emite pareceres sobre el indulto y la conmutación de pena, inspecciona los establecimientos y servicios penales, emite opiniones sobre los casos de concesión de beneficios, como la libertad condicional, y, en términos generales, cuida por la observación de las normas relativas a la ejecución de la pena y de las medidas de seguridad. El Consejo debe ser integrado por miembros nombrados por el Gobernador del Estado y del Distrito Federal, entre profesores y profesionales del área del Derecho Penal, Procesal Penal, Penitenciario y ciencias relacionadas, así como por representantes de la comunidad. El mandato de los miembros del Consejo Penitenciario tiene duración de cuatro años.

El sistema penitenciario brasileño se sustenta en el régimen progresivo, entendiendo éste como el medio para garantizar la resocialización de los internos(as). El derecho de la persona recluida a la progresión del régimen está expresamente previsto en el artículo

112 de la Ley de Ejecución Penal⁹⁷. El juez determina en la sentencia el régimen inicial del condenado(a) y la progresividad se manifiesta a través de la transferencia a un régimen menos estricto, por determinación del mismo juez. Los requisitos para la progresividad son haber cumplido al menos una sexta parte de la pena privativa de libertad en el régimen anterior, tener buena conducta (lo que debe ser demostrado por el Director del establecimiento penal) y no estar sujeto a alguna de las normas que prohíben la progresión⁹⁸. Un dato relevante es que la decisión del juez de ejecución respecto de la progresión siempre será motivada y precedida por la manifestación de la fiscalía y del abogado defensor.

Este mismo procedimiento es seguido para la concesión de la libertad condicional, del indulto y de la conmutación de penas, salvo las diferencias dadas por los plazos establecidos en la normativa.

Las penas privativas de libertad, clasificadas como de reclusión y detención⁹⁹ son ejecutadas en el régimen progresivo de cumplimiento de pena¹⁰⁰, bajo las siguientes modalidades: régimen cerrado, semi-abierto y abierto, previstos en el Código Penal (artículo 33). De este mismo artículo¹⁰¹ se desprenden las reglas de cada uno de estos regímenes. El régimen cerrado es ejecutado en cárceles de máxima o seguridad media. El condenado(a), una vez que ingresa a este régimen, debe ser sometido a un examen criminológico de clasificación para la individualización de la ejecución. Este régimen se

⁹⁷ “La pena privativa de libertad será ejecutada en forma progresiva, promoviendo la transferencia a un régimen menos riguroso, determinada por el juez, cuando el preso haya cumplido al menos un sexto de la pena en el régimen anterior y ostente buen comportamiento carcelario, comprobado por el director del establecimiento y de acuerdo a las normas que regulan la progresión” (Ley de Ejecución Penal, modificada por la ley n°10.792, art. 112).

⁹⁸ Artículos 110 y 112 de la LEP.

⁹⁹ La pena de reclusión debe ser cumplida en régimen cerrado, semi-abierto o abierto. La detención, en régimen semi-abierto o abierto, salvo por necesidad de transferencia a régimen cerrado (Código Penal brasileño, ley n°7.209, del 11 de julio de 1984).

¹⁰⁰ “Las penas privativas de libertad deberán ser ejecutadas en forma progresiva, según los méritos del condenado [...]”. Ibid, art. 33, párrafo 2°.

¹⁰¹ El artículo 33, párrafo 1°, considera: a) régimen cerrado, la ejecución de la pena en establecimiento de seguridad máxima o media; b) régimen semi-abierto, la ejecución de la pena en colonia agrícola, industrial o establecimiento similar; c) régimen abierto, la ejecución de la pena en casa de albergue o establecimiento adecuado. El párrafo 2° señala que “las penas privativas de libertad deberán ser ejecutadas en forma progresiva, según los méritos del condenado, observados los siguientes criterios y de acuerdo a las hipótesis de transferencia a un régimen más riguroso: a) el condenado a pena superior a 8 (ocho) años deberá comenzar a cumplirla en régimen cerrado; b) el condenado no reincidente, cuya pena sea superior a 4 (cuatro) años y no exceda 8 (ocho), podrá, desde el principio, cumplirla en régimen semi-abierto; c) el condenado no reincidente, cuya pena sea igual o inferior a 4 (cuatro) años, podrá, desde el inicio, cumplirla en régimen abierto” (Ibid).

caracterizará por el trabajo diurno al interior del penal y el aislamiento nocturno (Espinoza y Viano, 2008).

El régimen semi-abierto, por su parte, debe ser cumplido en colonia agrícola, industrial o establecimiento similar y, así como en el caso anterior, el condenado(a) debe ser sometido a un examen criminológico de clasificación para la individualización de la ejecución. En este caso, el interno o interna trabajará colectivamente durante el día en el local de cumplimiento o externamente, y en la noche retornará a su celda en la misma unidad. Puede frecuentar cursos de profesionalización o de formación secundaria o superior. En cuanto al régimen abierto, éste se basa en la autodisciplina y en el sentido de responsabilidad del condenado(a), quien deberá, fuera del establecimiento y sin vigilancia, trabajar, asistir a un curso o ejercer otra actividad autorizada, permaneciendo en su residencia durante la noche y los días de descanso.

Las mujeres son sometidas al llamado régimen especial, que prevé que las condenadas cumplan pena privativa de libertad en un establecimiento específico, de acuerdo a los derechos y deberes que le corresponden¹⁰². Sin embargo, tal régimen no debe ser considerado como una cuarta modalidad de la progresividad de la pena, sino como una referencia adicional para determinar el espacio físico donde las mujeres cumplirán condena. Si a ellas les correspondiere progresar hacia los regímenes semi-abierto o abierto, sólo podrán concretizar su traspaso siempre que existan establecimientos exclusivos para este grupo, siendo menor, consecuentemente, sus posibilidades de acceder a un régimen menos riguroso.

Los beneficios concedidos para la reinserción social del condenado(a), en el marco de la progresión de régimen, están legalmente regulados. Con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, la ejecución de la pena adquirió *status* de garantía constitucional, siendo bautizada por la doctrina como *principio de legalidad de la ejecución penal*¹⁰³ (Espinoza y Viano, 2008). Dado que la individualización de la pena adquirió relevancia constitucional, la Constitución Federal la reconoce como derecho fundamental, sin ser posible alterar su programación ni modificar el proceso de ejecución, sin intervención judicial (Silva Franco, 2000, pp. 163 - 165). De ahí que cualquier

¹⁰² Ley n°10.792, art. 37.

¹⁰³ Comprendiendo los principios indicados en el artículo 5º, incisos XXXIX (legalidad), XLVI (individualización de la pena), XLVII (prohibición de penas crueles y degradantes), XLVIII (especialización de los establecimientos penitenciarios) y XLIX (respeto de la integridad física y moral) de la Constitución Política del Brasil.

modificación deba ser conocida por el juez de ejecución penal a cargo de la jurisdicción competente¹⁰⁴.

A diferencia del caso chileno, en el que la ejecución penal tiene carácter administrativo, el ordenamiento jurídico brasileño, optó por el sistema jurisdiccional, de tal forma que la ejecución de las penas y medidas de seguridad se encuentra revestida de actos jurisdiccionales. Así, “una vez obtenida la sentencia condenatoria, nace entre el condenado(a) y el Estado una relación jurídica con derechos, expectativas de derechos y legítimos intereses, los cuales, en situaciones de conflicto, deben ser dirimidos por la jurisdicción de ejecución penal” (Espinoza y Viano, 2008).

5.5.3. Control y supervisión en el ámbito postpenitenciario

Con la promulgación de la Ley de Ejecución Penal se estableció una serie de derechos de los condenados(as), con miras a prevenir la delincuencia y guiar el retorno del ex preso hacia una convivencia pacífica. El artículo 10 de esta norma refiere que “la asistencial al condenado y detenido (“internado”) es deber del Estado [...]”. Además indica que esta asistencia se extiende a los egresos del sistema.

Para efecto de los beneficios que contempla la LEP, se define al “egreso” (art. 26) como la persona que cumplió su condena y se encuentra en libertad por un periodo de 1 año (desde que egresó de la unidad penal), así como a quien se encuentra cumpliendo una Libertad Condicional.

La norma también señala (art. 25) que la asistencia al egreso consistirá en: orientación y apoyo para su reintegración para la vida en libertad, y en la concesión, de ser necesario, de alojamiento y comida, en un establecimiento adecuado, por un período de 2 meses, que puede extenderse por sólo una vez (por un tiempo similar), previo compromiso del egreso de obtener un empleo y declaración del trabajador social de que éste se encuentra en la búsqueda de trabajo.

Como se pudo observar al inicio de este capítulo, entre los órganos de la ejecución penal reconocidos por la LEP se encuentra el Patronato. Esta instancia debería ser la llamada a entregar asistencia a condenados(as) y egresados, debiendo para ello: orientar a los condenados(as) a penas restrictivas de derechos, fiscalizar el cumplimiento de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitaciones al fin de semana, así como colaborar en la fiscalización del cumplimiento de las exigencias de las libertades

¹⁰⁴ Artículo 2º de la Ley de Ejecución Pena), de donde se extrae el principio de la jurisdiccionalidad de la ejecución penal.

condicionales (art. 79 de la LEP). No obstante, esta figura es casi inexistente en la mayoría de estados brasileños (Argôlo, 2011).

En relación a otras instancias formales que deberían prestar asistencia post penitenciaria, no se pudo identificar información actualizada. De acuerdo a un estudio coordinado por Espinoza y Queiroz (2004) no existen evaluaciones disponibles sobre los programas de apoyo postpenitenciario en Brasil, sin embargo, se pudo verificar que la mayoría de estados de la federación contaba con programas de asistencia al egreso (salvo los estados de Rondônia y Alagoas).

Dado que Brasil presenta una organización federal, a fin de facilitar la comprensión de la organización de la asistencia post penitenciaria, a continuación sólo se analizará el ámbito postpenitenciario en el estado de Sao Paulo, toda vez que al ser Brasil un estado federal, cada uno de los estados miembros cuenta con su propia normativa penitenciaria. En este sentido se optó por estudiar la situación de Sao Paulo, ya que presenta aspectos novedosos en cuanto a la temática del presente estudio. En este marco territorial, se pudo identificar dos instituciones que desarrollan programas de apoyo postpenitenciario : la Secretaría de Administración Penitenciaria y la Fundación Estatal de Amparo al Trabajador Preso - FUNAP.

La Secretaría de Administración Penitenciaria (SAP) fue creada en 1993¹⁰⁵, y es la instancia responsable de la administración del sistema penitenciario en el estado de Sao Paulo. Si bien la SAP es responsable de la reinserción social de las personas reclusas y de quienes egresan de la cárcel, cuenta con el apoyo de otras instituciones que hoy forman parte de su estructura interna, como es el caso de la Fundación de Amparo al Trabajador Preso (FUNAP). La FUNAP fue creada en 1976, pero pasó a integrar la SAP desde la conformación de esta última. En 1994 la FUNAP cambia de nombre y pasa a denominarse “Fundación Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel”.

La FUNAP, como órgano integrante de la Secretaria de Administración Penitenciaria del estado de São Paulo, tiene como función promover la inserción social de la mujer y del hombre preso y del egreso del sistema, a través de programas de impulso de actividades remuneradas, educativas y culturales. Para ello, desarrolla programas que abordan las áreas de la asistencia jurídica, la educación, la cultura, la capacitación profesional y la obtención de empleo.

Respecto exclusivamente de la población que ha egresado de las unidades penales, si bien la FUNAP ha implementado diversos proyectos de apoyo postpenitenciario (como fueron

¹⁰⁵ Por la Ley nº 8209, del 04/01/1993, reglamentándose por el Decreto nº 36.463, del 26/01/1993. Esta Secretaria fue la primera en el país en ser instalada para administrar el ámbito penitenciario.

el programa “Clareou” (en la ciudad de São Paulo) y el programa “Espaço Livre” (en la ciudad de Riberão Preto)¹⁰⁶, desde el año 2001 ha buscado ampliar y mejorar la atención a este grupo a través de la coordinación con instituciones públicas y privadas, con miras a establecer una red de apoyo y compromiso del estado y de la sociedad civil organizada.

En la misma lógica de mejorar la asistencia post penitenciaria, el año 2009 la SAP creó la Coordinadora de Reintegración Social y Ciudadanía (CRSC), con la misión de “coordinar las acciones técnicas, gerenciales y políticas que favorezcan la reintegración social y la ciudadanía de personas en situación de vulnerabilidad frente al sistema penal”¹⁰⁷.

Si bien informalmente las acciones de apoyo a la población que egresaba del sistema penitenciario paulista se remontan a la década del 50, con la creación de la SAP éstas se formalizan, adquiriendo luego un mayor protagonismo al crearse las CRSC. En el contexto de las CRSC se instala el “Programa de Atención al Egreso y su Familia”, con la finalidad de proporcionar asistencia directa tanto al ex interno(a) como a su familia, para facilitar el retorno a su contexto social con dignidad.

Este Programa es operacionalizado a través de las Centrales de Atención al Egreso y su Familia (CAEF), las que se encuentran disponibles en diversos municipios del estado de Sao Paulo. Cada CAEF cuenta con un responsable técnico, que puede ser asistente social o psicólogo, quien coordina el trabajo de estudiantes en práctica, con el compromiso ético de articular la red social de apoyo y los servicios disponibles, buscando fortalecer la ciudadanía, la autonomía y la identidad de los usuarios del Programa.

El público objetivo de las Centrales de Atención al Egreso y su Familia son:

- Las personas que obtuvieron libertad, dentro del periodo de un año.
- Los libertos condicionales, durante el periodo de cumplimiento de la libertad condicional.
- Los que hayan recibido una medida de seguridad y estén próximos a egresar.
- Familiares de personas que hayan egresado o que estén próximas a egresar de la cárcel.

No se pudo identificar ninguna evaluación de las CAEFs. No obstante, de acuerdo a la Memoria de funcionamiento de la Coordinadora de Reintegración Social y Ciudadanía (2013) desde el año 2003 y hasta marzo del 2013, el Programa de Atención al Egreso y su Familia, que ejecuta el CAEF, había realizado más de 204.000 atenciones. Por otra parte, al

¹⁰⁶ Para obtener más información sobre el programa “Espacio Libre”, ver el artículo de Espinoza, O. y Covarrubias, V. (2006).

¹⁰⁷ Decreto 54.025 del Gobierno del estado de Sao Paulo (16 de febrero de 2009).

31 de marzo de 2013 existían 27 CAEFs instaladas en el estado de Sao Paulo y se había programado la instalación de 4 Centrales adicionales.

5.5.3.1. Libertad condicional

Esta libertad forma parte de los beneficios penitenciarios reconocidos por la LEP. Se caracteriza por ser la última etapa del sistema penitenciario progresivo. A través de consideraciones sobre el comportamiento y la personalidad del condenado(a), y tomando en cuenta el principio constitucional de individualización de la pena, se concede esta libertad anticipada, bajo la condición de cumplir determinados requisitos.

5.5.3.2. Marco normativo

La Libertad Condicional está regulada en la Ley n°10.792 (del 1 de diciembre de 2003), que modifica la Ley de Ejecución Penal, específicamente en los artículos 131 a 146, y por la propia Ley de Ejecución Penal (ley n°7.209), en los artículos 83 y 90.

5.5.3.3. Requisitos

El Juez de Ejecución podrá conceder la libertad condicional al condenado(a) cuya sanción sea igual o superior a dos años de pena privativa de libertad, siempre que reúna los requisitos necesarios y luego de oír al Ministerio Público y al Consejo Penitenciario.

Las condiciones para su concesión son las siguientes: haber cumplido más de un tercio de la pena si el condenado(a) no es reincidente de crimen doloso y tiene buenos antecedentes; haber cumplido más de la mitad de la pena si el condenado(a) es reincidente en crimen doloso; haber comprobado comportamiento satisfactorio durante la ejecución de la pena, buen desempeño en el trabajo y aptitud para proveer su propia subsistencia por medio de trabajo honesto; haber reparado el daño causado por la infracción, salvo imposibilidad efectiva de hacerlo; haber cumplido más de dos tercios de la pena cuando la condena fuere por un “*crimen hediondo*”¹⁰⁸ (tortura, tráfico ilícito de drogas o terrorismo), siempre que el condenado(a) no sea reincidente por delitos de esa misma naturaleza.

De acuerdo a Ley N° 10.792, que modificó la LEP, el art. 136 indica que “una vez concedido el beneficio, se expedirá una carta de libertad junto a una copia integral de la sentencia en dos ejemplares, una de los cuales se remitirá a la autoridad administrativa responsable de la ejecución y otra al Consejo Penitenciario. El artículo 137 señala que “la ceremonia de Libertad Condicional será realizada solemnemente el día definido por el

¹⁰⁸ Que, para el caso chileno, se trataría de delitos de mayor connotación social.

Presidente del Consejo Penitenciario, en el establecimiento donde está siendo cumplida la pena, observándose lo siguiente: I - la sentencia será leída al liberado, en presencia de los demás condenados(as), por el Presidente del Consejo Penitenciario o miembro que él designe, o, ante su falta, por el Juez; II - la autoridad administrativa indicará al liberado las condiciones impuestas en la sentencia que le concede la Libertad Condicional; III - el liberado declarará si acepta las condiciones. El artículo 138 indica que “al salir del establecimiento penal, se entregará al liberado, además del saldo de su peculio [dinero ganado por su trabajo en el presidio] y de sus pertenencias, un cuaderno, que exhibirá [ante] la autoridad judicial o administrativa, siempre que le sea exigida. 1º El cuaderno contendrá: a) la identificación del liberado; b) el texto impreso del presente capítulo; y c) las condiciones impuestas. 2º Ante la falta de cuaderno, se entregará al liberado un salvo-conducto, en el que constarán las condiciones de libertad, pudiendo sustituir su carné de identidad o su retrato por la descripción de las señales que puedan identificarlo. 3º En el cuaderno y en el salvo-conducto deberá haber espacio para consignar el cumplimiento de las condiciones referidas en el artículo 132 de esta Ley”.

Finalmente, el artículo 139 de la Ley 10.792 añade que “el acompañamiento cautelar y la protección realizadas por el servicio social penitenciario, el Patronato o el Consejo de la Comunidad tendrán por finalidad: I - observar el cumplimiento de las condiciones especificadas en la sentencia que concede el beneficio; II - proteger al beneficiario, orientándolo en la ejecución de sus obligaciones y auxiliándolo en la obtención de empleo”. A lo señalado, la norma complementa indicando que la entidad encargada del acompañamiento cautelar y de la protección del liberado presentará informes al Consejo Penitenciario, para efectos del apersonamiento previsto en los artículos 143 y 144 de la norma.

En el caso del condenado(a) por crimen doloso, cuya conducta hubiese sido cometida con violencia o grave amenaza, la concesión de libertad condicional quedará subordinada a la constatación de condiciones personales que permitan presumir que, una vez liberado, no volverá a delinquir. Las penas que corresponden a distintas infracciones deben sumarse para efectos de solicitar la libertad.

5.5.3.4. Oferta programática

El control de la libertad condicional es realizado en la secretaría del Juzgado de Ejecución Penal (Cartório da Vara de Execução) de la comarca donde éste funcione. La sentencia que concede la libertad condicional especificará las condiciones a las que queda subordinado el beneficiario, las que serán:

- Obtener ocupación lícita en un plazo razonable, siempre que esté apto para trabajar;
- Comunicar periódicamente al Juez sus actividades;
- No cambiar de domicilio en la jurisdicción del Juzgado de Ejecución, sin previa autorización, o sin haber comunicado a las autoridades responsables de su acompañamiento.
- Además, se le impondrán otras obligaciones, tales como retornar diariamente a su residencia a una hora fija y no frecuentar determinados lugares.

Se revocará la libertad si el liberto condicional fuere condenado(a) a pena privativa o no privativa de libertad¹⁰⁹, vía sentencia inapelable: por un crimen cometido durante la vigencia del beneficio o por la comisión de un delito anterior¹¹⁰. El juez también podrá revocar la libertad si el liberto deja de cumplir alguna de las obligaciones que consten en la sentencia.

Una vez revocada la libertad, no podrá ser nuevamente concedida, salvo que la revocación resulte de la condena por un crimen anterior al beneficio. Si hasta el término de la Libertad Condicional ésta no fuese revocada, se considerará extinguida la pena privativa de libertad (Espinoza y Viano, 2008).

5.5.3.5. Áreas de trabajo

Los Centros de Atención al Egreso y su Familia son los llamados a proporcionar asistencia post penitenciaria. En esa línea, proporcionan los siguientes servicios:

- a. Acogida, orientación y direccionamiento de las diversas demandas generadas por su público objetivo.
- b. Inserción en programas de capacitación profesional y de generación de recursos personales.
- c. Evaluación y orientación para la inclusión en programas sociales de carácter central o local.
- d. Asistencia para la obtención de beneficios sociales, de salud y laborales.
- e. Apoyo para la obtención de documentos personales (cédula de identidad, entre otros).
- f. Orientación jurídica.

¹⁰⁹ De acuerdo al artículo 140, “la revocación de la libertad condicional se producirá en las hipótesis previstas en los artículos 86 y 87 del Código Penal” (Ley N° 7.209, de 11 de julio de 1984). “La revocación será decretada por requerimiento del Ministerio Público, mediante apersonamiento del Consejo Penitenciario o, de oficio, por el Juez, luego de oírse al liberado. Ibid, art. 143.

¹¹⁰ Ibid, art. 84.

- g. Direccionamiento a la red de salud.
- h. Apoyo para retomar el proceso de escolarización.

De acuerdo al informe de la Coordinación de Reintegración Social y Ciudadanía (2013), entre los años 2008 y 2013 las demandas requeridas a los CAEFs se concentraron prioritariamente en la regularización de la situación jurídica, seguida del apoyo para la obtención de documentación personal y de la atención psicológica.

5.5.3.6. Buenas prácticas

Lamentablemente no se pudo encontrar información sobre la existencia de indicadores de administración y gestión. Tampoco fue posible identificar documentos que describan el sistema de evaluación de procesos o resultados de los Centros de Atención del Egreso y su Familia.

No obstante, un elemento que llama la atención es el involucramiento de los principales actores de la comunidad local. Así, para la conformación de un CAEF es preciso coordinar con el Municipio de una zona concreta, así como con las autoridades del Poder Judicial para explorar la posibilidad de instalación de esta instancia.

5.5.4. Tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena

La normativa penal y penitenciaria brasileña regulan la figura de la Rehabilitación Criminal. Este es un beneficio jurídico creado con la finalidad de que el condenado(a) pueda restablecer su condición jurídica anterior a la condena. Al concederse la Rehabilitación se extrae de la ficha de antecedentes penales las anotaciones negativas que hubiera respecto de un condenado(a).

5.5.4.1. Marco normativo

De acuerdo a la Ley de Ejecución Penal (art. 202) una vez que se cumple o se extingue la pena no deberá constar en ningún documento, tal como certificados u otros emitidos por la autoridad policial o por auxiliares de justicia, cualquier referencia o indicación relacionada a la condena de una persona. Así, debe entenderse que una vez que el ciudadano cumple su sanción la relación con el sistema de justicia queda saldada.

La única forma de poder acceder a los antecedentes penales de un ex interno(a) es a través de una orden judicial, es decir, cuando los antecedentes son requeridos por un juez penal (art. 748 del Código Procesal Penal). Otra excepción la constituyen los concursos

públicos, pues en ellos se puede tener acceso a la historia delictiva de quienes egresaron del sistema penitenciario, aunque ya hubieran cumplido integralmente su sanción.

Complementando la norma penitenciaria, el Código Penal también se ocupa del instituto de la Rehabilitación Criminal, así como el Código Procesal Penal. La primera norma indica en su art. 93 que la Rehabilitación puede ser aplicada respecto de todo tipo de penas sancionada por una sentencia definitiva, asegurando al condenado(a) el sigilo de los registros sobre su procesamiento y su condena.

Como una garantía adicional al sigilo respecto de los antecedentes penales de quien cumplió su condena, la Rehabilitación también puede suspender algunos efectos secundarios extra-penales de la sentencia. Entre los efectos adicionales a la condena, pueden señalarse (art. 92 del <código Penal):

- a. La pérdida de cargo, función pública o mandato electivo:
 - a. Cuando se haya aplicado una pena privativa de libertad por un periodo igual o superior a un año, por delitos relacionados al abusos de poder o a la vulneración de un deber con la administración pública.
 - b. Cuando se haya aplicado una pena privativa de libertad por un periodo superior a 4 años, por los demás delitos.
- b. La incapacitación para el ejercicio de la patria potestad o tutela, por delitos dolosos, sujetos a pena de reclusión, cometidos contra un hijo o un tutelado.

Por su parte, el Código Procesal Penal (art.747 y 748) refiere a que una vez cumplida una condena dada por una sentencia inapelable, se comunicará la Rehabilitación del condenado(a) al Instituto de Identificación u Estadística o una instancia similar.

5.5.4.2. Requisitos

Para poder acceder a la Rehabilitación deben cumplirse los siguientes requisitos, los que serán acumulativos (art. 94 del Código Penal):

- i. Haber transcurrido 2 años desde el cumplimiento o extinción de la pena, o completado el periodo prueba de la libertad condicional.
- j. Mantener domicilio personal en el país durante el mismo plazo indicado antes.
- k. Haber mantenido buen comportamiento en el ámbito público o privado.
- l. Haber reparado el daño a la víctima, probar la imposibilidad de hacerlo o que la víctima haya renunciado al cobro de la reparación.

5.5.4.3. Oferta programática

No existe oferta programática específica para este grupo dado que la asistencia post penitenciaria es proporcionada a toda la población que egresa de las unidades penales y que, por sus condiciones de vulnerabilidad, requiere de un apoyo especial para la plena reintegración en su ámbito familiar y social.

5.5.6. Síntesis y conclusiones

Brasil se ubica dentro de los 10 países con el mayor número de personas reclusas en el mundo y ostenta una de las más altas tasas de encarcelamiento (294 presos por cada 100 mil habitantes) en la región. Ello condiciona la existencia de graves problemas de sobrepoblación y hacinamiento, lo que constituye, a su vez, caldo de cultivo para los dramáticos episodios de violencia que experimentan sus establecimientos penitenciarios, como se puede corroborar en las denuncias gestionadas ante los organismos internacionales de protección de derechos humanos.

No obstante, a pesar de la crisis de su sistema penitenciario, este país se ha caracterizado por haber generado una estructura normativa bastante progresista en la regulación de los derechos y deberes de las personas privadas de libertad. Así, posee una norma constitucional que reconoce los derechos de las personas reclusas y la reintegración social como objetivo prioritario del sistema penitenciario nacional. Junto a la carta fundamental, existen otras normas legales que corroboran y desarrollan lo expresado en la Constitución federal, como son el Código Penal, el Código Procesal Penal y la Ley de Ejecución Penal.

En este contexto, se puede afirmar que el sistema de ejecución penal brasileño contiene una serie de presupuestos que pretenden favorecer la reinserción social, tanto en el plano intra carcelario (al contemplar diversos beneficios penitenciarios que aminoran el cumplimiento de la condena), como en el plano postpenitenciario. Estas figuras se complementan y otorgan una diversidad de opciones de estímulo a los internos(as) para buscar los mecanismos para su reintegración a la sociedad.

A esta variedad de posibilidades se suma la existencia de un sistema de organización penitenciaria donde la autoridad administrativa se supedita a la decisión jurisdiccional, situación que dota de mayores garantías al sistema de ejecución penal estudiado.

Sin embargo, algunos elementos regulados formalmente no tienen cabida en la realidad, no habiéndose materializado algunas de las instituciones creadas por la legislación penitenciaria. Otra dificultad identificada es la falta de sistemas de monitoreo y evaluación

de los programas analizados. No fue posible hallar documentos que permitiesen comprobar los avances, retrocesos o lecciones aprendidas respecto a la implementación de las acciones post penitenciarias ejecutadas en el estado analizado (Sao Paulo).

6. ANÁLISIS DE BRECHAS ENTRE LA EVIDENCIA INTERNACIONAL, LAS BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES Y EL MODELO CHILENO.

El presente apartado tiene por finalidad dar cumplimiento a uno de los objetivos específicos que guían la investigación, referido a “Analizar la información recolectada, planteando las principales brechas entre el modelo chileno y las buenas prácticas identificadas a nivel nacional como internacional”.

Para comenzar, es necesario aclarar que dada la inexistencia de buenas prácticas identificables a nivel nacional, tal y como fue desarrollado en el informe de avance I el cual permitió únicamente identificar lecciones aprendidas, es que no será posible comparar el sistema postpenitenciario nacional con el internacional basándonos en los criterios de buenas prácticas. Pese a ello, es posible identificar brechas en un sentido más amplio, identificando por un lado los elementos mínimos levantados a nivel comparado versus la experiencia nacional.

Para ello, hemos identificado tres ámbitos de comparación, uno referido al sistema penitenciario en su sentido amplio, dado que este contexto determina en gran medida la forma de intervenir y la política orientada a la reinserción; un segundo aspecto referido al diseño y modelo de ejecución de las libertades condicionales; y un tercer aspecto referido a la tramitación de los antecedentes una vez egresados de los recintos.

Así, en cada uno de estos tres ámbitos, se identificaron elementos cruciales considerados a partir de la descripción realizada en el informe de evidencia internacional, y permitirán establecer diferencias entre los países estudiados y brechas con el contexto nacional.

6.1. Comparación de aspectos claves de un sistema penitenciario y postpenitenciario

Para poder identificar las diferencias o las brechas existentes entre la evidencia comparada y el contexto nacional, es importante en primer lugar considerar ciertos aspectos centrales de funcionamiento de los sistemas penitenciarios, los que a su vez repercuten en la manera de entender o de ejecutar las intervenciones ya sea en medio cerrado, abierto y post-egreso. Es así, como los puntos presentados en la siguiente tabla han sido aspectos destacados en el análisis comparado de los países seleccionados. Si bien podrían existir otras variables, según el enfoque de este estudio éstas serían las más relevantes.

Aspectos claves de un sistema penitenciario y	Reino	California	Canadá	España	Sao	Chile
-----------------------------------------------	-------	------------	--------	--------	-----	-------

postpenitenciario		Unido				Paulo	
Política penitenciaria progresiva		✓	Si/no	✓	✓	✓	✗
Modelo de Intervención	Modelo Teórico	✓	✓	✓	✓	✗	✗
	Instrumentos	✓	✓	✓	✓	✗	✗
	Oferta	✓	✓	✓	✓	Si/no	Si/no
	Programas de pre egreso	✓	✓	✓	✓	✗	✗
	Reintegración comunitaria	✓	✓	✓	✓	✗	✗
Participación de otros actores		✓	✓	✓	✓	Si/no	Si/no
Existencia de indicadores de gestión		✓	✓	✓	✗	✗	Si/no
Sistema de evaluación de Resultados		✓	✓	✓	✗	✗	✗
Atención a necesidades especiales		✓	✓	✓	✓	✗	✗
Existencia de programas acreditados		✓	✓	✓	Si/no	✗	✗
Sistema postpenitenciario voluntario		✗	✗	✗	✗	✓	✓

En primer lugar se ha identificado como aspecto clave, la existencia de una política penitenciaria de carácter progresivo. Este punto es relevante dado que la mayoría de los países analizados en la experiencia internacional lo presentan, recogiendo la evidencia criminológica que muestra que un proceso progresivo y acompañado es siempre mejor términos de la reincidencia, que uno en que el sujeto sale sin acompañamiento y sin haber probado gradualmente, mayores espacios de libertad (Petersilia, 2003). Esta progresión se encuentra regulada claramente en la legislación, generalmente a través del acceso a regímenes de semi-libertad o institutos como la libertad condicional o liberaciones bajo licencia a las cuales accede la mayoría de la población recluida. Es así como ocurre en el caso de Inglaterra y Gales, cuyo sistema penitenciario se construye bajo los parámetros de la progresividad en que los servicios de probación supervisan a los infractores que han sido liberados de manera anticipada (*release on licence*), ya sea de manera automática o discrecional, y a los cuales acceden la mayoría de la población privada de su libertad. De manera similar los casos de Canadá y de California se rigen por una orientación progresiva, potenciado las salidas graduales a la comunidad, aun cuando en éste último país, la lógica de reintegración paulatina opera en ámbitos posteriores al cumplimiento de la condena y bajo la construcción de una libertad condicional que más se asemeja jurídicamente a una

medida de seguridad post-delictual. En esta misma línea, y a modo de ejemplo, el caso de España también se basa en el principio de la progresividad, donde el sistema de grados sustenta la posibilidad de evolucionar positivamente hacia regímenes más laxos en términos de la supervisión y control, llegando al cumplimiento en libertad al interior de los Centros de Inserción Social (CIS). El sistema de grados no sólo permite identificar un régimen al cual queda adscrito temporalmente y de acuerdo a la evaluación del condenado, sino que incorpora la salida progresiva de la cárcel bajo la premisa de que las personas evolucionen en sus grados y obtengan permisos de salida que les permitan acercarse paulatinamente a la vida en libertad. Por su parte en Sao Paulo, existe el derecho de la persona reclusa a progresar en el régimen y el tránsito es supervisado jurisdiccionalmente.

En Chile, no es posible identificar la progresividad como un elemento central de la política penitenciaria. Así si bien, el Reglamento de Establecimientos Penitenciarios dispone en su artículo 93 que “las actividades y acciones, tendrán como referente el carácter progresivo del proceso de reinserción social del interno”, lo cierto es que más allá de ser una declaración de principios, no se observan esfuerzos reales para plasmar la progresividad y los instrumentos legales resultan insuficientes para poder hablar de una “política penitenciaria basada en la progresividad”. Así por ejemplo, al 31 de diciembre de 2013, del total de condenados a penas privativas (37.027), 7,4% (2.761) estaba bajo libertad condicional, 2,5% (951) con salida controlada al medio libre y 2,2% (821) cumpliendo su pena en un Centro de Educación y trabajo, cifras que claramente contrastan con la utilización de instrumentos asociados a la liberación temprana en otros países.¹¹¹

En ese sentido, si bien se ha avanzado en esta materia a nivel nacional con la modificación introducida a la libertad condicional con la Ley N°20.587 y la regulación de la pena mixta bajo la Ley N°20.603, es necesario no solo poner en práctica y ejecutar de manera adecuada las modificaciones a la ley sino también implementar un modelo de intervención progresivo, unificado y estandarizado, que permita identificar la evolución del sujeto intervenido. Tal y como se advierte en la evidencia internacional, es trascendental poder orientar el cumplimiento de las sanciones hacia salidas progresivas que estén acompañadas de una intervención especializada para la reinserción social, así como para la preparación y acompañamiento de la vida en libertad.

Otro aspecto relevante refiere al modelo de intervención. En relación a este aspecto, la evidencia internacional muestra la necesidad de definir un modelo teórico, el cual esté

¹¹¹ Información obtenida de la página web de Gendarmería de Chile, en la cual no se presentan estadísticas referentes al goce de otros permisos de salida como la salida dominical o la de fin de semana. www.gendarmeria.gob.cl [visitado 14.02.14].

acompañado de instrumentos estandarizados que permitan guiar la intervención y la derivación a la oferta programática o las redes correspondientes. En general, el modelo mayormente adoptado es el modelo de riesgo, necesidad y capacidad de respuesta de Andrews y Bonta, y se identifica la utilización de varios instrumentos basados en dicho modelo, como el Offender Assessment System (OASys), Level of Service Inventory-Revised (LSI-R) y el California Static Risk Assessment.

Junto con ello, también se integran programas de pre-egreso, donde un ejemplo destacado se presenta en California, país que incorpora estos programas en algunas unidades penales para infractores que tengan voluntad de participar y que resten cuatro años de cumplimiento de condena. Otro aspecto destacado de California es que presenta una Oficina de Servicios para los ofensores que tiene programas de reinserción que se realizan al interior de la cárcel (*In-Prison Programs*) y programas de integración en la comunidad (*Community and Reentry Services*). Estos últimos, se focalizan en la población que está saliendo en libertad, en este caso los libertos condicionales dado que este estado utiliza esta figura para la salida progresiva, una vez que se cumpla la condena privativa de libertad.

Los demás países revisados, también cuentan con estos programas de pre-egreso y de reinserción comunitaria, estableciéndose así otra brecha importante con el contexto nacional dada la inexistencia de un modelo de intervención con los estándares evidenciados en el análisis comparado. Así, Chile carece de un encuadre teórico, instrumentos estandarizados, oferta adecuada y programas de pre-egreso con enfoque comunitario. En referencia a la oferta, es necesario mencionar que si bien el contexto nacional ofrece oferta de intervención, la capacidad de cupos es muy limitada tanto a nivel intramuros como en medio libre. Es preciso entonces poder contar con un modelo de intervención que esté vinculado a una oferta suficiente, especializada y focalizada.

Ante este último aspecto es destacable el esfuerzo que está realizando el Ministerio de Justicia por estandarizar las intervenciones bajo el modelo RNR utilizando el instrumento Level of Service Inventory-Revised (LSI-R). Si bien éste será implementado primeramente para el cumplimiento de las medidas en libertad, resulta conveniente que también sea el modelo adoptado por el régimen cerrado y el postpenitenciario de manera de poder dar continuidad a las intervenciones, sobre todo si se está pensando en conseguir una mayor gradualidad del sistema.

Otro aspecto relevante identificado respecto de los sistemas penitenciarios, refiere a la participación de otros actores en el proceso de reinserción. En este sentido, es importante que los países cuenten con una oferta institucional tanto estatal como también de programas que sean proveídos por terceros mediante la debida acreditación. Esto es

importante considerando que las organizaciones no gubernamentales de carácter local, constituyen en la experiencia internacional, la piedra angular de la mirada comunitaria que debe otorgarse en la ejecución de las penas. En este último caso se destaca del contexto español, la creación del Consejo Social Penitenciario que regula el actuar de las organizaciones no gubernamentales (ONGS) y las entidades colaboradoras. También es destacable el nivel de regulación que tiene Inglaterra y Gales, donde los servicios de probation proveen la oferta a través de programas acreditados prestados ya sea por el mismo estado o por privados, especialmente aquellos pertenecientes al sector voluntario (*voluntary sector*), contando con un sistema de acreditación basado en la evidencia y compuesto por un panel de expertos internacionales.

Este es un nivel de análisis interesante dado el déficit de este tipo de conexión del ámbito postpenitenciario nacional con organismos privados ya sean empresas u ONGS a nivel nacional. En nuestro país, hay ciertas instituciones que tienen programas de apoyo para la reinserción social (por ejemplo, de rehabilitación en el consumo problemático de alcohol y drogas, reinserción laboral, apoyo familiar, entre otras áreas) que si bien intervienen sobre cierto número de usuarios, no están formalmente articuladas ni vinculadas con la oferta penitenciaria. Para estos programas tampoco existe un sistema de acreditación o de evaluación que permita saber si las intervenciones son efectivas y si se ajustan a los estándares requeridos, ni cuentan con un sistema de subvención o pago por las prestaciones realizadas. Por eso, resulta fundamental entonces poder avanzar hacia una política que articule y regule la participación del tercer sector dentro de las políticas penitenciarias nacionales, favoreciendo así el acceso a oferta para los usuarios con el debido resguardo de los recursos públicos.

Sumado a lo anterior, los sistemas penitenciarios analizados cuentan en su mayoría con indicadores de gestión, aspecto donde nuevamente el contexto nacional presenta una gran deuda. El ámbito postpenitenciario nacional se caracteriza por la inexistencia de indicadores que permitan evaluar el modo de operar y de cumplir con los objetivos propuestos, que no estén orientados únicamente al cumplimiento de metas. Un caso destacado de la evidencia internacional que presenta estos indicadores es Inglaterra y Gales, donde el NOMS cuenta con un sistema de indicadores de gestión completo, el cual apunta a todo tipo de aspectos, como por ejemplo, el número de infractores derivados a programas en la comunidad, tasas de programas completados para ofensores sexuales en la comunidad, empleos sostenibles en la comunidad, porcentaje de infractores con alojamiento fijo al finalizar su sentencia, entre otros.

Asimismo, los indicadores de gestión debieran ir acompañados de un sistema de evaluación de resultados. Las intervenciones tienen que ser evaluadas respecto de sus

objetivos, identificando si el tratamiento proporcionado a los infractores está siendo efectivo y/o produce impacto. La evaluación, también es una carencia en nuestro país, dado que no contamos con evaluaciones de resultados así como tampoco con evaluaciones de implementación y de procesos en éste ámbito. Ante esto, la experiencia internacional muestra que países como Inglaterra y Gales, Canadá y el estado analizado de California, que sí cuentan con variadas formas de evaluación efectivas. En Inglaterra y Gales, por ejemplo, existe el pago por resultados (*payment by results*), mientras que en Canadá, el cuarto principio del Sistema Correccional determina que su operar debe estar basado en resultados. Finalmente en California se introduce una evaluación de resultados del Modelo de integración y supervisión de la libertad condicional en el año 2010, el cual es solo un ejemplo de las evaluaciones que se realizan al sistema penitenciario.

Así, la carencia de un sistema de evaluación de resultados resulta ser una brecha importante en términos de un correcto funcionamiento del sistema penitenciario. Si bien en otros estados de América Latina, como es el caso de Sao Paulo, estos aspectos tampoco existen es necesario poder avanzar hacia políticas de intervención basadas en la evidencia y que sean evaluadas de acuerdo a sus resultados.

Otro elemento identificado como fundamental en un sistema penitenciario, remite a la integración de programas que atiendan necesidades especiales, cuestión que ha demostrado ser fundamental a la hora de implementar intervenciones individualizadas que apunten a trabajar sobre las necesidades de los infractores. Este tipo de programas existen en el Inglaterra y Gales, Canadá, California y España, siendo Chile y Sao Paulo, estados que no tienen cubierto este punto. Actualmente a nivel nacional se cuenta con escasos programas de intervención con enfoque de género, que reconozcan diferencias étnicas, o que aborden las particularidades de la conductas infractoras como en el caso de los delitos sexuales, violentos, aquellos cometidos en el contexto intrafamiliar, lo cual se visualiza como un obstáculo a la hora de poder intervenir de manera integral con los usuarios(as).

Finalmente, una última brecha que presenta el modelo penitenciario chileno versus la experiencia internacional, remite justamente a la existencia de un departamento postpenitenciario. Como ha sido demostrado, en los países donde existe una política penitenciaria progresiva la cual tienen la finalidad de integrar a los infractores para la vida en libertad, no aparece como necesaria la incorporación de una institucionalidad postpenitenciaria. Esto pues la oferta de reintegración gradual en la comunidad se contempla como parte de la propia intervención, y se comienza con ella al cumplir una pena privativa de la libertad en encierro (bajo la fórmula de programas de pre egreso) y generalmente continua con el cumplimiento del resto de la condena en la comunidad a

través de las fórmulas de salidas anticipadas y/o libertad condicional o liberación bajo licencia.

En efecto, allí donde no existe un modelo estructurado y progresivo, donde el cumplimiento en libertad no se integra como parte de la intervención o etapa final del proceso de cumplimiento de la pena, existen propiamente los denominados departamentos postpenitenciarios como tales, ilustrándose claramente en los ejemplos de Chile y Sao Paulo. Es importante advertir en este punto, que dado que la progresividad no se ejecuta de manera efectiva, y los servicios penitenciarios no logran proporcionar una intervención ni una oferta de servicios exitosa en términos de favorecer el proceso de reinserción social, es que estos elementos deben ser proporcionados por una institución que permita en alguna medida, apoyar el proceso de preparación para la vida en libertad y reintegración a la comunidad.

A modo de ejemplo, Sao Paulo presenta un departamento postpenitenciario el cual se basa en la idea de que el egreso de los condenados debe ser acompañado de una asistencia proporcionada por el estado. Por egresados ellos definen -constituyéndose así la población objetivo del programa-, a toda persona que cumplió su condena y se encuentra en libertad por un periodo de un año (desde que egresó de la unidad penal), así como también a quienes se encuentran cumpliendo la Libertad Condicional. Este departamento postpenitenciario, proporciona orientación y apoyo para la reintegración para la vida en libertad, facilita alojamiento y comida cuando es necesario, bajo ciertas condiciones y por un periodo determinado.

Como es posible identificar en los objetivos y en la población atendida por el departamento postpenitenciario de Sao Paulo, este es bastante similar al existente en Chile, sumado a que en este último se incorpora la población que está eliminando sus antecedentes penales. Para estos dos casos, es importante tener presente, tal y como mencionábamos, que mientras no exista efectivamente una salida progresiva de la cárcel y mientras no se realice una intervención orientada hacia la reinserción en la comunidad, estos departamentos postpenitenciarios se encargan de proporcionar esta oferta.

Es esperable entonces, que países como Chile y el estado de Sao Paulo analizado, logren constituir políticas penitenciarias eficientes, progresivas que provean efectivamente de la oferta necesaria a los infractores de ley, la que esté además orientada hacia reintegración en la comunidad, permitiéndoles recibir un esencial acompañamiento en un periodo crítico para evitar su reincidencia delictual. Consideramos que esta es una meta que excede a las posibilidades de un único departamento, el cual cuenta con recursos y personal limitados, y que debiera ser una tarea general del sistema penitenciario,

estableciendo una articulación de todos sus componentes y orientando la intervención hacia el cambio prosocial y una reinserción exitosa.

6.2. Comparación de aspectos claves de la Libertad Condicional

El análisis de la libertad condicional¹¹² a nivel comparado, dio cuenta que existen similitudes entre Inglaterra y Gales, California (Estados Unidos), Canadá y en menor medida España y Sao Paulo, dado el nivel de sistematización de sus acciones y las evaluaciones en esta materia. Estos aspectos, que serán desarrollados a continuación, están contenidos en la siguiente tabla y en muchos casos se asemejan al análisis anterior dado el componente gradual y unificado de la intervención penitenciaria de la mayoría de los países analizados:

Aspectos claves de la Libertad Condicional	Reino Unido	California	Canadá	España	Sao Paulo	Chile
Supervisión a través de misma orgánica encargada de medio libre	✓	Si/no	✓	✓	x	x
Oferta programática	✓	✓	✓	✓	x	x
Supervisión a través de un oficial o delegado	✓	✓	✓	Si/no	x	x
Participación de otros actores	✓	✓	✓	✓	Si/no	Si/no
Existencia de indicadores de gestión	✓	✓	✓	x	x	x
Sistema de evaluación de resultados	✓	✓	✓	x	x	x
Atención a necesidades especiales	✓	✓	✓	✓	x	x

En primer lugar, la revisión de la experiencia internacional demostró que las políticas penitenciarias involucran a la libertad condicional como una de las formas de cumplimiento de penas en la comunidad, administradas mayoritariamente por servicios que a su vez se encargan en general del cumplimiento de penas en el medio libre.

¹¹² En el caso del modelo de Inglaterra y Gales, corresponde a la liberación bajo licencia.

En otras palabras y como ya ha sido mencionado, en todos estos países se puede observar una política penitenciaria orientada a otorgar una gradualidad en el proceso que permita a los infractores recibir intervención y estar acompañados en la reintegración a la comunidad. Si bien para el caso del estado de California, la libertad condicional es otorgada una vez que se cumple totalmente el periodo en privación de libertad impuesto, posteriormente el sujeto debe pasar por un periodo de acompañamiento y supervisión, que opera con ciertas condiciones que si se incumplen gravemente puede resultar en un retorno a la cárcel por un periodo determinado de tiempo, tal como ocurre en los otros casos revisados.

De hecho, se observa en la generalidad de los países analizados, la regulación de la libertad condicional bajo procedimientos de liberación automática, luego de haber transcurrido cierto periodo de tiempo aplicable para la generalidad de las sentencias, con excepción de delitos que resulten particularmente violentos, que involucren a grupos vulnerables (niños, ancianos, etc.) o que sean de carácter sexual, donde los requerimientos son más exigentes.

Por otro lado, la oferta programática en la comunidad a la cual acceden los libertos condicionales (dado que ellos se rigen por la oferta que se le entrega generalmente al cumplimiento de penas en el medio libre) generalmente suele abarcar diversos ámbitos (empleabilidad, tratamiento de abuso de sustancias, educación, familia, etc.) y tener base en la evidencia, salvo para el caso de España y Sao Paulo, donde no existe un sistema de evaluación que permita establecer el impacto de las intervenciones. De esta forma, se intenta asegurar su efectividad en la disminución de la reincidencia delictual, tal como ocurre en el caso de California donde específicamente se evalúa la libertad condicional través del *Parole Reform Task Force*.

Al igual que en la totalidad de las intervenciones penitenciarias revisadas (ya sea en medio cerrado como abierto), en la supervisión de la libertad condicional se tiende a utilizar los principios del Modelo de riesgo, necesidad y responsividad o al menos se orienta al enfoque de riesgo y necesidad para direccionar las acciones en aquellos sujetos que presenten mayor nivel de riesgo de volver a delinquir.

Adicionalmente, existen programas para infractores de ley con necesidades especiales en gran parte de los países estudiados, lo que da cuenta de la especificidad de la intervención según criterios como el tipo de delito (asociados a violencia doméstica o de carácter sexual, por ejemplo), género y origen sociocultural.

Sumado a ello, la supervisión y el seguimiento realizado a los libertos condicionales es uno de los aspectos claves en los países estudiados, de modo que es posible corroborar de

cerca que las condiciones impuestas para la liberación se estén llevando a cabo y que los objetivos de los planes de intervención se cumplan. Ello se verifica a través de distintas instancias, donde el mero control de firmas semanales no es la forma de supervisión, sino que este se verifica a través de la figura de los oficiales o delegados que son los encargados además de articular la oferta de los libertos.

En ese contexto, como pudo verse de manera clara en la experiencia relativa a las vías (*pathways*) para la reinserción realizada en Inglaterra y Gales, la existencia de oferta programática para la población en libertad condicional resulta esencial, donde se exige que ésta no sólo sea proveída por los servicios de probación ya sea de manera directa o a través de privados, sino que además se exige que esta se articule con los servicios sociales, especialmente en aquellas áreas claves como la salud, vivienda, trabajo y educación, entre otros.

Sin embargo, la colaboración de otros actores en este proceso no sólo se reduce a la entrega de información y ejecución de programas específicos para los libertos condicionales, sino que existen instancias en que la comunidad se ve directamente beneficiada como parte del plan de intervención, con trabajos voluntarios por ejemplo, que ayudan a generar mayor sensibilización respecto al tema delictual haciéndolos partícipes de una realidad en que la mayoría de los infractores regresan a sus comunidades, y en este retorno se requiere de una supervisión efectiva, eficiente e integral para que su reintegración social sea exitosa.

6.3. Comparación de aspectos claves del tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la condena

Aspectos claves del tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la condena	Reino Unido	California	Canadá	España	Sao Paulo	Chile
Eliminación/omisión/ certificado de rehabilitación	Si/no	✓	✓	✓	✓	✓
Procedimiento de eliminación automático	✓	x	x	x	✓	x
Concurrencia a firmar	x	x	x	x	x	✓
Oferta programática	x	x	x	x	x	✓

De acuerdo a la experiencia internacional recopilada sobre el tratamiento de los antecedentes penales una vez cumplida la pena, en todos los países se observó la existencia de alguna fórmula ya sea de omisión, suspensión o eliminación de los antecedentes penales. Las diferencias principales venían dadas por los periodos exigidos para su verificación y la extensión en términos de la pena para efectos de su aplicación.

Por otro lado, en todos los países analizados el procedimiento ya sea de omisión, suspensión u otras fórmulas, jamás llevaba adosada la realización de algún tipo de intervención, ni tampoco la concurrencia periódica del interesado ante alguna oficina o departamento de la administración penitenciaria como requisitos para echar a andar el procedimiento.

El modelo chileno, regulado por el Decreto Ley N° 409 establece los requisitos para acceder a la eliminación de antecedentes, dentro de los cuales se exige que el sujeto concurra a firmar durante dos años si es primerizo o cinco años si es reincidente. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que es necesario el solo transcurso del tiempo para suprimir los antecedentes, sin que sea necesario que el sujeto se mantenga vinculado a la institución penitenciaria durante el trascurso de tiempo establecido. Esta es una diferencia fundamental con el sistema nacional, ya que el primerizo y el reincidente deberán concurrir en 25 y 61 ocasiones respectivamente a realizar un trámite meramente formal que es firmar un registro. Los países analizados muestran que no es necesario este trámite, sino que solo basta que una vez transcurrido el denominado “periodo de rehabilitación” el sujeto solicite la omisión o suspensión de los antecedentes, e incluso en países como Inglaterra y Gales, el “gastado” de los antecedentes se produce de manera automática, sin que sea necesaria la intervención alguna del interesado.

Esta idea además se refuerza bajo la lógica de que el acceso a oferta, al menos en Inglaterra y Gales, Canadá, California, y España no se produce por vía voluntaria como en el caso nacional, entendiéndose que las instituciones penitenciarias no son instituciones de beneficencia. Por esto, las intervenciones se concentran en los perfiles de riesgo, oferta a su vez que provee a través de los mecanismos asociados a progresividad de la pena.

En ese sentido, cabe cuestionarse claramente la efectividad la oferta post penitenciaria nacional, especialmente considerando que aquellos sujetos que van a los CAIS, concurren voluntariamente a iniciar el trámite de eliminación. De esta forma, los sujetos que egresan habiendo cumplido de manera completa su pena en los recintos penales sin haber accedido a ningún espacio progresivo de cumplimiento de la pena, son probablemente los

más proclives a reincidir¹¹³ y los que seguramente no querrán voluntariamente acercarse a eliminar sus antecedentes. Esto sin duda resuelta preocupante, pues probablemente la población más proclive a reincidir, no recibe oferta alguna egreso, especialmente el primer año, en que las investigaciones muestran que es aquel en que los infractores son especialmente vulnerables a reincidir (Morales, Muñoz, Welsch y Fábrega, 2012).

¹¹³ De acuerdo al estudio de reincidencia recientemente elaborado por Gendarmería de Chile (2013), la reincidencia en un período de observación de 24 meses, fue de 39,5% en el caso de los sujetos que cumplieron íntegramente su pena, de 20,8% en el caso de condenados derivados a Centros de Educación y Trabajo y 13,8% en el caso de los liberados condicionalmente.

7. BIBLIOGRAFÍA

7.1. Metodología

Briones, G. (1991) Evaluación de Programas Sociales. Editorial Trillas, 1ª edición. México.

French, S. & Gendreau, P. (2003). Safe and Humane Corrections Through Effective Treatment. Correctional Service of Canada, Research Report RR- 139.

Hernández, R. et al (2003) Metodología de la investigación. Mac Graw Hill: México.

Navarro, P., Espinoza, Á., Ferrada, D. y Valenzuela (2012). Informe evaluación Dirección de Presupuestos: Programas de Rehabilitación y Reinserción Social. Ministerio de Justicia, Gendarmería de Chile

Ortí, A. (1991), La apertura y el enfoque cualitativo estructural: la entrevista y la discusión de grupo. En: García Ferrando, M., Ibáñez, J. y Alvira, F (Comp.), El análisis de la realidad social, métodos y técnicas de investigación. Alianza Editorial, Madrid.

Parsons, W. (2007) Políticas Públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO, México.

Sandoval, C. (2002) Investigación Cualitativa. En: Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social. Colombia: Arfo

Serin, R. (2005). Evidence-Based Practice: Principles for Enhancing Correctional Results in Prisons. National Institute of Corrections. Canada.

Serra, A. (2007) Modelo abierto de Gestión Para Resultados en el sector público. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Stein, E. Tommasi, M. Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (2006). La política de las políticas públicas, progreso económico y social en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.

Sulbrandt, José (1993). La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos de evaluación usuales. En B. Kliksberg (comp) Pobreza. Un tema impostergable: respuestas a nivel mundial. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 309-352.

Taylor, S.J. and Bogdan, R. (1997) Introduction to Qualitative Research Methods: A guidebook and resource. 3rd Edition. New York: John Wiley and Sons. Inc.

Villagra, C. (2008). *Hacia una política postpenitenciaria en Chile*. CESC. Universidad de Chile. Ril Editores. Chile.

Villagra, C. (2010) *Bases Teóricas para la Construcción del Programa Volver a Confiar*. En *Volver a Confiar: Caminos para la Reintegración Postcarcelaria*, Universidad de Chile, Pp. 31 – 51.

7.2. Diagnóstico

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana – Fundación Paz Ciudadana (2012). Informe final del Estudio Fortalecimiento de los Consejos Técnicos y el Programa Salida Controlada al Medio Libre”. Ministerio de Justicia. Documento no publicado.

Departamento Postpenitenciario (2012). Plan de Trabajo del Departamento Postpenitenciario 2012-2013. Documento no publicado.

Dirección de Presupuestos (2005). Síntesis Ejecutiva “Programa Patronato Nacional de Reos”. Ministerio de Hacienda, Santiago.

Gendarmería de Chile (2013, 1). Instructivo para la ejecución del Convenio de Incentivo Colectivo 2013. Documento no publicado.

Gendarmería de Chile (2013, 2). Resolución N° 8.930 que crea los Centros de Apoyo para la Inserción Social - CAIS.

Gendarmería de Chile (2012, 1). Plan Estratégico Institucional (PEI) 2011-2014. Documento no publicado.

Gendarmería de Chile (2012, 2). Resolución Exenta N°4.478 que Establece organización interna de Gendarmería de Chile.

Gendarmería de Chile (2012,3). Resolución Exenta N°13.273 que Establece Organización Interna y fija tareas específicas de las Secciones de los Departamentos dependientes de la Subdirección Técnica de Gendarmería de Chile, y crea unidad que indica.

Ministerio de Justicia (2013, 1). Antecedentes del Departamento Postpenitenciario. Documento no publicado.

Ministerio de Justicia (2012) Resolución Exenta N° 12370 que Aprueba el Convenio para el año 2013 sobre la aplicación del incremento colectivo establecido en el art. 7 de la Ley 18.553.

Ministerio de Justicia (2012) Informe Final de Evaluación: Programas de Rehabilitación y Reinserción Social. Documento no publicado.

Ministerio de Justicia (2010) Ley N° 20.426 que Moderniza Gendarmería de Chile incrementando su personal y readecuando las normas de su carrera funcionaria.

Ministerio de Justicia (1932). Decreto Ley N° 409 sobre Eliminación de antecedentes penales.

Ministerio de Justicia (1943). Decreto Supremo N° 542 que crea el Patronato Nacional de Reos.

Ministerio de Justicia (1925) Decreto Ley N°321, sobre Libertad Condicional.

Ministerio de Justicia (1926) Decreto Supremo N° 2.442 que Reglamenta la Libertad Condicional.

Rodríguez, M. (2010). El proceso de implementación de las políticas públicas. Información extraída de internet el 10.02.2014, desde: <http://gobiernoyadministracion.wordpress.com/2010/05/14/el-proceso-de-implementacion-de-las-politicas-publicas/>

Subdirección Técnica (2013) Memoria 2012. Programas y acciones de reinserción. Gendarmería de Chile, Santiago.

7.3. Experiencia Comparada

Inglaterra y Gales

Allen, R. (2011). Justice reinvestment and the use of imprisonment. Policy reflections from England and Wales, *Criminology y Public Policy*, 10 (3): 617-627.

Bonta, J., Hanson, K. y Law, M. (1998). The prediction of criminal and violent recidivism among mentally disordered offenders: a meta-analysis, *Psychological Bulletin*, 123 (2): 123-142.

Brooker, C, Syson-Nibbs, L., Barrett, P. y Fox, C. (2009). Community managed offender's access to healthcare services: report of a pilot study, *Probation Journal*, 56 (1):45-59.

Brooker, C., Sirdifield, C., Blizard, R., Denney, D. y Pluck, G. (2012). Probation and mental illness, *Journal of Forensic Psychiatry and Psychology*, 23(4): 522-537.

Canton, R. (2008). Working with mentally disordered offenders. En Greene, S.; Lancaster, E.; Feasey, S. (Eds.) *Addressing Offending behaviour: Context, Practice, Values*. Cullompton: Willan.

Canton, R. (2011). *Probation. Working with offenders*. Oxon: Routledge.

Crown Prosecution Service (2008). Sentencing Dangerous Offenders. Extraído el 15.01.2014 desde http://www.cps.gov.uk/legal/s_to_u/sentencing_and_dangerous_offenders/#a16.

Fazel, S., Benning, R. y Danesh, J. (2005). Suicides in male prisoners in England and Wales, 1978–2003. *The Lancet*, 366: 1301–02.

Hedderman, C. (2008). Past, present and future sentences: what do we know about their effectiveness. En Gelsthorpe, L. y Morgan, R. (Eds.) *Handbook of Probation*. Cullompton: Willan.

NACRO (2001). Rehabilitation of Offenders Act 1974. Extraído el 15.01.2014 desde <http://www.nacro.org.uk/data/files/nacro-2007021302-65.pdf>

NACRO (2010) Change the Record: giving reformed offenders the chance to work, Londres: Nacro. Extraído el 15.01.2014 desde www.nacro.org.uk/data/files/change-the-record-report1-829.pdf

National Offender Management Service (2006). The NOMS Offender Management Model. Extraído el 15.01.2014 desde http://www.swmprobation.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/offender_management_model_1.pdf

National Offender Management Service (2008). The National Reducing Re-offending Delivery Plan. Extraído el 15.01.2014 desde http://www.swmprobation.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/offender_management_model_1.pdf

National Offender Management Service (2011). The Correctional Services Accreditation Panel Report 2010–2011. Extraído el 15.01.2014 desde https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217276/correctional-services-acc-panel-annual-report-2010-11.pdf

National Offender Management Service (2012a). MAPPA Guidance 2012. Version 4. Extraído el 15.01.2014 desde <http://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/mappa/mappa-guidance-2012-part1.pdf>

National Offender Management Service (2012b). National Offender Management Service Annual Report 2011/12: Management Information Addendum. Extraído el 15.01.2014 desde https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/218333/noms-annual-report-2011-12-addendum.pdf

Maguire, M. (2007). The resettlement of ex-prisoners. En Gelsthorpe, L. y Morgan, R. (Eds.) *Handbook of Probation*. Cullompton: Willan.

McGuire, J. (2006). *What Works: Reducing offending. Guidelines from research and practice*, West Sussex: Wiley.

McCarva, R. (2008). *England and Wales*. En Kalmouth, A. y Durnescu, I. (Eds.) *Probation in Europe*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Ministry of Justice (2011). *Payment by Results National Framework Event*. Presentación en ppt. extraído el 15.01.2014 desde <https://www.justice.gov.uk/downloads/offenders/payment-by-results/framework-event-slides.ppt>.

Ministry of Justice (2010). *Breaking the Cycle: Effective Punishment, Rehabilitation and Sentencing of Offenders*. Extraído el 15.01.2014 desde <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120119200607/http://www.justice.gov.uk/consultations/docs/breaking-the-cycle.pdf>

Padfield, N. (2011). *Judicial Rehabilitation? A view from England*, *European Journal of Probation*, 3 (1): 36-49.

Petersilia, J. (2003). *When prisoners come home. Parole and Prisoner Reentry*. Nueva York: Oxford University Press.

Piper, E., Owen, B., y Crow, J. (2006). *Recidivism among female prisoners: Secondary Analysis of the 1994 BJS recidivism data set*, Washington, DC: US Department of Justice.

Pitts, S. (s/a). *Increasing Professionalism in Sentence Management. The sentencing framework; effective sentence management or “what works”; and resettlement – the experience of England and Wales*, National Offender Management Service, Ministry of Justice. Extraído el 15.01.2014 desde http://www.justice.gouv.fr/art_pix/StevePitts.pdf.

Pratt, D., Appleby, L., Piper, M., Webb, R. y Shaw, J. (2010). *Suicide in recently released prisoners: a case-control study*, *Psychological Medicine*, 40: 827–835.

Robinson, A. (2011). *Foundations for offender management. Theory, law and policy for contemporary practice*. Bristol: The policy press.

Sattar, G. (2001). *Rates and causes of death among prisoners and offenders under community supervision –Home Office Research Study 231*. Londres: Home Office.

Wood, J. y Kemshall, H. (2007). *The operation and experience of Multi-Agency Public Protection Arrangements (MAPPA)*, Londres: Home Office Online Report. Extraído el 15.01.2014 desde <http://www.caerdydd.ac.uk/socsi/resources/MAPPA1207.pdf>

California

Braithwaite, H.; Turner, S. y Hess, J. (2013). California Parole Supervision and Reintegration Model (CPSRM) outcome evaluation, Ed. Center for Evidence-Based Corrections University of California, Irvine. Extraído el 21.01.2014 desde <http://ucicorrections.seweb.uci.edu/files/2013/11/California-Parole-Supervision-and-reintegration-Model-CPSRM-outcome-evaluation.pdf>

Department of Corrections and Rehabilitation, State of California, Estimates and Statistical Analysis Section, Offender Information Services Branch (2014). Weekly Report of Population as of Midnight January 1, 2014. Extraído el 06.01.2014 desde http://www.cdcr.ca.gov/Reports_Research/Offender_Information_Services_Branch/WeeklyWed/TPOP1A/TPOP1Ad140101.pdf

Department of Corrections and Rehabilitation, State of California (2010). Strategic Plan 2010 - 2015. Extraído el 07.01.2014 desde http://www.cdcr.ca.gov/About_CDRC/docs/Strategic_Plan_2010-2015.pdf

East Bay Community Law Center (2014). Certificates of rehabilitation, Felonies and Misdemeanors. Extraído el 23.01.2014 desde http://www.ebclc.org/documents/clean-slate/COR_Flowchart.2014.pdf

Legal Action Center (2002). How to get and clean up your California Rap Sheet. Extraído el 22.01.2014 desde http://lac.org/doc_library/lac/publications/050542_ca_rap1.pdf

Petersilia, J. (2006). Understanding California Corrections. California: Ed. California policy research center, University of California.

Prison Law Office (2013). Manual sobre los derechos de personas en libertad condicional. Extraído el 14.01.2014 desde <http://www.prisonlaw.com/pdfs/ParoleManual,Aug2013SP.pdf>

The Parole Reform Task Force (2010). Parole Reform in California. An Evidence-Based and Best Practices Approach. Extraído el 14.01.2014 desde http://www.cdcr.ca.gov/Parole/Road_Map/docs/CA_Parole_Reintegration_Supervision_Model_Manual.pdf

United States Census Bureau (2013). Annual Estimates of the Resident Population for the United States, Regions, States, and Puerto Rico: April 1, 2010 to July 1, 2013. Extraído el 06.01.2014 desde <http://www.census.gov/popest/data/state/totals/2013/index.html>

Canadá

Álvarez, D. (2008). Informe Nacional Canadá. Estudio de la Seguridad Pública y Privada. Washington: Organización de los Estados Americanos.

Bonta, J., Andrews, D. A. (2007). Risk-Need-Responsivity Model for Offender Assessment and Rehabilitation. Public Safety Canada. Extraído el 12.01.2014 desde <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rsk-nd-rspnsvty/rsk-nd-rspnsvty-eng.pdf>

Bourgon, G., Gutierrez, L. y Ashton, J. (2012). From Case Management to Change Agent: The evolution of “what works” community supervision. Public Safety Canada. Extraído el 15.01.2014 desde <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2012-01-cmc/2012-01-cmc-eng.pdf>

Correctional Service Canada (2013). Federal Community Corrections Strategy, framework for action. Extraído el 15.01.2014 desde <http://www.csc-scc.gc.ca/parole/092/002007-1002-eng.pdf>

Griffiths, C., Dandurand, Y. y Murdoch, D. (2007). The social reintegration of offenders and crimen prevention. The international centre for criminal law reform and criminal justice policy (ICCLR). Ottawa: National Crime Prevention Centre. Extraído el 09.01.2014 desde <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/scl-rntgrtn/scl-rntgrtn-eng.pdf>

Luong, D., Nafekh, M., Verbrugge, P. y Didenko, E. (2010). Evaluation Report: Community Maintenance Program. Ottawa: Correctional Service Canada. Extraído el 15.01.2014 desde <http://www.csc-scc.gc.ca/text/pa/ev-cmp-394-2-45/ev-cmp-394-2-45-eng.pdf>

Parole Board of Canada (2013). Record Suspension Guide. Step-by-step Instructions and Application Forms. Extraído el 09.01.2014 desde <http://pbc-clcc.gc.ca/prdons/pardoninstr-eng.pdf>

Parole Board of Canada (2011). Parole Board of Canada: contributing to public safety. Ottawa: author. Extraído el 15.01.2014 desde http://www.pbc-clcc.gc.ca/infocntr/parolec/2011-08-02/PBC_Parole-Doc-E_Web.pdf

Public Safety Canada (2012). Annual Report Corrections and Conditional Release, Statistical Overview. Extraído el 12.01.2014 desde <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2012-ccrs/2012-ccrs-eng.pdf>

España

Código Penal Español. Actualizado 2013. Extraído el 30.01.2014 desde http://www.ub.edu/dpenal/CP_vigente_2013_01_17.pdf

Graña J., Andreu, J, Silva, T. (2012) Evaluación del Riesgo de Reincidencia. Extraído el 03.01.2014 desde http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Evaluacion_del_Riesgo_de_reincidencia_delictiva_acc.pdf

García-Moreno, C., Bayón, F., Díaz, M. y Pérez, M. (2011). Intervención Básica en Medio Abierto. Programa para la Integración Social. Madrid: Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto y Subdirección General de Medio Abierto.

International Centre for Prison Studies (2013). World Prison Brief. Extraído el 30.01.2014 desde http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=165

Ministerio de Justicia (2013). Solicitud de Cancelación de Antecedentes Penales. Extraído el 14.01.2014 desde http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1200666550200/Tramite_C/1215326280449/Detalle.html

Ministerio del Interior (2009). Instrucción I-8 /2009 criterios comunes para la agilización de determinados procedimientos. Gestión, ejecución y seguimiento de la libertad condicional, informes sociales y gestión de la pena de localización permanente.

Ministerio del Interior (2012). Instrucción I-02 /2012 Intervención de organizaciones no gubernamentales, asociaciones y entidades colaboradoras en el ámbito penitenciario.

Pérez, M., Giménez, A., y Espinosa, M. (2012). Evaluación del programa: “Violencia de Género: programa de intervención para agresores”. Extraído el 30.01.2014 desde http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/descargas/VDG_EVALUACION_AUTONOMA_NIPO.pdf

Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2011). El Sistema Penitenciario Español. Extraído el 30.01.2014 desde <http://www.interior.gob.es/file/54/54204/54204.pdf>

Brasil

Adorno, S. (2006). Crimen, punición y prisiones en Brasil: un retrato sin retoques. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, invierno, pp. 41-49. Extraído el 28.01.2014 desde <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52001605>

Argôlo, P. (2011). Texto sin título. Extraído el 30.01.2014 desde <http://tribunaempresarial.no.comunidades.net/index.php?pagina=1727049044>

Código Penal. (1984). Extraído el 10.01.2014 desde http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm

Código de Processo Penal. (1941). Extraído el 10.01.2014 desde http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm

Departamento Penitenciario Nacional - DEPEN. (2014). Datos estadísticos. Extraído el 12.01.2014 desde <http://portal.mj.gov.br/main.asp?ViewID={D574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896}&yparams=itemID={364AC56A-DE92-4046-B46C-6B9CC447B586};yUIPartUID={2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26}>

Espinoza, O. y Queiroz, R. (2004). Avaliação do Atendimento à população egressa do Sistema Penitenciário do Estado de São Paulo. Sao Paulo: Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente - ILANUD / Brasil y Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN) del Ministerio de Justicia.

Espinoza O. y Covarrubias, V. (2006). El Programa de Apoyo Postpenitenciario “Hoy es mi tiempo”. Reflexiones a la luz de la experiencia comparada, in Revista electrónica Debates Penitenciarios, n°1, pp. 2 - 18. Extraído el 12.01.2014 desde http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/debates_penitenciarios_01.pdf

Espinoza, O. y Viano, C. (2008). El desafío de la libertad. Santiago: Editorial RiL.

Internacional Center for Prison Studies (ICPS). (2013). World Prison brief. Extraído el 30.12.2013 desde <http://www.prisonstudies.org/country/brazil>

Justicia Global (2014). Extraído el 03.01.2014 desde <http://global.org.br/programas/sistema-prisional-brasileiro-cronica-de-chacinas-anunciadas/>

Lei de Execucao Penal (1984). Extraído el 10.01.2014 desde http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm

Silva Franco, A. (2000). Crímes Hediondos. Sao Paulo: Revista dos Tribunais.

7.4. Análisis de brechas entre la evidencia internacional, las buenas prácticas nacionales y el modelo chileno.

Gendarmería de Chile (2013). La reincidencia: un desafío para la gestión del sistema penitenciario chileno y las políticas públicas. Extraído el 14.02.2014 desde http://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estudio_reincidencia/ESTUDIO_REINCIDENCIA_GENC_HI_2013.pdf

Morales, A., Muñoz, N., Weslch, G., Fábrega, J. (2012) La reincidencia en el sistema penitenciario Chileno. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

Petersilia, J. (2003). When prisoners come home. Parole and Prisoner Reentry. Nueva York: Oxford University Press.

ANEXO 1: MATRIZ DE DIMENSIONES Y VARIABLES

CRITERIOS TRANSVERSALES	DIMENSION	VARIABLES	ACTORES								
			Ministerio del Interior y SP	Ministerio de Justicia	Genchi Nivel Central	Genchi Nivel Regional	Profesionales CRS	CAIS	Focus group Usuarios	Municipio	Actores privados
A) Análisis de Fortalezas y Debilidades. B) Nudos críticos (aspectos claves). C) Propuestas de modificación.	Gestión sistema post-penitenciario actual	Estructura organizacional (nacional y regional)		x	x	x					
		Roles y funciones de cada actor institucional		x	x	x					
		Mecanismos para tomar decisiones		x	x	x					
		Procedimientos de supervisión y rendición de cuentas		x	x	x					
	Diseño estrategia postpenitenciaria actual	Fundamentos y sustento política pública		x	x	x					
		Objetivos asociados a la estrategia		x	x	x					
		Definición población objetivo		x	x	x					
		Componentes y fases modelo de intervención		x	x	x					
		Mecanismos de monitoreo y evaluación		x	x	x					
	Modelo de	Enfoque metodológico utilizado	x		x		x	x		x	x

intervención actual	Criterios de selección de población	x		x		x	x	x	x	x
	Diagnóstico de la población	x		x		x	x	x	x	x
	Definición de oferta a entregar a población objetivo	x		x		x	x	x	x	x
	Componentes de la oferta actual	x		x		x	x		x	x
	Mecanismos de egreso y seguimiento	x		x		x	x			
	Logros y resultados en intervención actual	x		x		x	x			
Gestión de redes y coordinación institucional	Coordinación y contacto con fase de intervención intramuros	x			x	x	x	x	x	x
	Coordinación y contacto con Centros de Reinserción Social	x			x	x	x	x	x	x
	Gestión de redes públicas a nivel regional y local	x			x	x	x	x	x	x
	Gestión de redes con instituciones y organismos de carácter privado	x			x	x	x	x	x	x
	Derivaciones post-egreso	x			x	x	x	x	x	x
Recursos actuales	Brechas en recursos financieros	x		x	x	x	x			
	Selección recurso humano	x		x	x	x	x			

	Brechas en recursos humanos	x		x	x	x	x			
	Capacitación recursos humanos	x		x	x	x	x			
	Evaluación del recurso humano	x		x	x	x	x			
	Brechas en infraestructura	x		x	x	x	x			
	Suficiencia y disponibilidad de recursos materiales	x		x	x	x	x			
Monitoreo y evaluación	Medición y control de indicadores de gestión	x		x	x		x			
	Sistema de monitoreo y supervisión técnica	x		x	x		x			
	Evaluación de procesos y resultados	x		x	x		x			
	Evaluación de impacto	x		x	x		x			
Percepción de logros y resultados	Percepción respecto a reinserción laboral	x				x	x	x	x	x
	Percepción respecto a reinserción educativa	x				x	x	x	x	x
	Percepción respecto a reinserción familiar	x				x	x	x	x	x
	Percepción respecto a reinserción social y comunitaria	x				x	x	x	x	x
	Cambios experimentados por los usuarios	x				x	x	x	x	x
	Sostenibilidad de los logros	x				x	x	x	x	x

ANEXO 2: PAUTAS TOPICAS DE ENTREVISTAS Y FOCUS GROUPS

Pauta Tópica para Entrevistas

Consigna para todas las entrevistas:

- Saludo y presentación (indicar el nombre para dejar registro en la grabadora)
- Indicar objetivo del estudio y estructura del trabajo: entrevista individual confidencial solo para fines investigativos.
- Indicar el objetivo de estudio, la finalidad de la entrevista y su duración.

Ejemplo: “Buenos días/tardes. Lo primero es agradecerles por su disposición y tiempo para colaborar con este estudio. Mi nombre es...”

Estamos realizando un estudio que tiene por objeto conocer y diseñar una propuesta de funcionamiento para el Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile. Debido a esto, hemos contactado a entidades que de distintas maneras están involucradas en el ámbito de la reinserción post sanción en el país.

Por ello me gustaría hacer unas preguntas, la duración total de este espacio será de unos 45 minutos, aproximadamente.

- Asegurar el resguardo del anonimato y confidencialidad de todos los participantes, que no se individualizarán ni citarás las opiniones y comentarios de cada entrevistado.
- La entrevista será grabada sólo para efectos de registro de la investigación. De todas formas solicitar autorización para grabar.
- No olvidar indagar transversalmente en cada tópico sobre tres aspectos: nudos críticos, fortalezas y debilidades y, propuestas de mejora.
- Al final de la entrevista, agradecer la participación.

PROFESIONALES DEL DEPARTAMENTO DE REINSERCIÓN SOCIAL

MINISTERIO DE JUSTICIA

❖ Gestión sistema post-penitenciario actual

- Estructura organizacional sistema post-penitenciario, roles y funciones de cada institución a nivel regional, coordinaciones entre organismos, formalidades existentes para la coordinación con organismos no gubernamentales, privados o municipalidades.
- Conocimiento de las leyes y normas que regulan los CAIS, conocimiento de modificaciones a ley e implicancias.

❖ Diseño estrategia post-penitenciaria actual

- Objetivos de la estrategia post-penitenciaria, objetivos estratégicos, cumplimiento de metas y definición de población objetivo. Proceso de implementación del sistema post-penitenciario, dificultades y obstáculos, nudos críticos, propuestas para el rediseño

❖ Modelo de intervención actual

- Conocimiento y evaluación de los procesos de otorgamiento de libertad condicional, indulto conmutativo y eliminación de antecedentes penales. Nudos críticos y buenas prácticas en estos procesos.
- Oferta actual de los CAIS, capacidad de respuesta de la institución a necesidades población objetivo, componentes de la oferta. Fortalezas y debilidades de la oferta actual.
- Gestión de redes, dificultades en la coordinación con organismos públicos y privados, experiencias exitosas. Percepción sobre el apoyo del municipio y otros organismos públicos a esta población.

❖ Gestión de recursos

- Presupuesto del Departamento, forma de distribución, ejecución presupuestaria, brechas por cubrir.
- Recursos humanos disponibles, selección del personal, formación y capacitación, roles y funciones, brechas entre recurso humano actual y el necesario para ejecutar intervención.
- Recursos económicos y materiales, suficiencia y disponibilidad, problemas asociados a infraestructura, necesidades no cubiertas de recursos materiales.

❖ **Monitoreo y evaluación**

- Mecanismos de control de la gestión, evaluaciones realizadas, nudos críticos.
- Supervisión y rendición de cuentas, asesoría técnica a los CAIS, supervisiones realizadas a CAIS, resultados y nudos críticos

MINISTERIO DE INTERIOR

❖ Gestión sistema post-penitenciario actual

- Estructura organizacional sistema post-penitenciario, roles y funciones de cada institución a nivel regional, coordinaciones entre organismos, formalidades existentes para la coordinación con organismos no gubernamentales, privados o municipalidades.
- Conocimiento de las leyes y normas que regulan los CAIS, conocimiento de modificaciones a ley e implicancias.

❖ Diseño estrategia post-penitenciaria actual

- Diseño del departamento postpenitenciario (fundamentos teóricos, objetivos y población objetivo)
- Proceso de implementación del sistema post-penitenciario, dificultades y obstáculos, nudos críticos, propuestas para el rediseño

❖ Modelo de intervención actual

- Conocimiento y evaluación de los procesos de otorgamiento de libertad condicional, indulto conmutativo y eliminación de antecedentes penales. Nudos críticos y buenas prácticas en estos procesos.
- Oferta actual de los CAIS, capacidad de respuesta de la institución a necesidades población objetivo, componentes de la oferta. Fortalezas y debilidades de la oferta actual.
- Programa de Reinserción Laboral del Ministerio del Interior, aspectos centrales del diseño, componentes, criterios de selección, modelo de intervención, coordinaciones y trabajo conjunto con los CAIS.
- Gestión de redes, dificultades en la coordinación con organismos públicos y privados, experiencias exitosas. Percepción sobre el apoyo del municipio y otros organismos públicos a esta población.

❖ Gestión de recursos

- Recursos humanos disponibles, brechas entre recurso humano actual y el necesario para ejecutar intervención.
- Recursos económicos y materiales, problemas asociados a infraestructura, necesidades no cubiertas de recursos materiales.

JEFATURA DEPARTAMENTO POST-PENITENCIARIO

GENDARMERÍA DE CHILE

❖ Gestión sistema post-penitenciario actual

- Estructura organizacional sistema post-penitenciario, roles y funciones de cada institución a nivel regional, coordinaciones entre organismos (especialmente con la Subsecretaría de Prevención del Delito), formalidades existentes para la coordinación con organismos no gubernamentales, privados o municipalidades.
- Mecanismos y protocolos para la toma de decisiones
- Conocimiento de las leyes y normas que regulan los CAIS, conocimiento de modificaciones a ley e implicancias.

❖ Diseño estrategia post-penitenciaria actual

- Fundamentos y sustento teórico del sistema actual, enfoque metodológico.
- Objetivos de la estrategia post-penitenciaria, objetivos estratégicos y cumplimiento de metas
- Definición de la población objetivo, caracterización de la población, identificación de necesidades.
- Definición de la oferta actual componentes, brechas y necesidades no cubiertas.
- Proceso de implementación del sistema post-penitenciario, dificultades y obstáculos, nudos críticos, propuestas para el rediseño

❖ Modelo de intervención actual

- Conocimiento y evaluación de los procesos de otorgamiento de libertad condicional, indulto conmutativo y eliminación de antecedentes penales. Nudos críticos y buenas prácticas en estos procesos.
- Procedimientos para la recepción de casos, fortalezas y dificultades en derivaciones desde unidades penales y CRS, nivel de información sobre los usuarios al momento de ingresar al CAIS.
- Definición y caracterización población objetivo CAIS, criterios de selección, principales necesidades y requerimientos de la población.

- Oferta actual de los CAIS, enfoque metodológico de la intervención, capacidad de respuesta de la institución a necesidades población objetivo, componentes de la oferta. Fortalezas y debilidades de la oferta actual.
- Conocimiento y evaluación de la estrategia de intervención, diagnóstico, fases, criterios de egreso. Fortalezas y debilidades de la intervención. Gestión de redes, dificultades en la coordinación con organismos públicos y privados, experiencias exitosas. Percepción sobre el apoyo del municipio y otros organismos públicos a esta población.
- Criterios de egreso, seguimiento post-egreso, nudos críticos en fase de egreso y post-egreso.

❖ **Gestión de recursos**

- Presupuesto del Departamento, forma de distribución, ejecución presupuestaria, brechas por cubrir.
- Recursos humanos disponibles, selección del personal, formación y capacitación, roles y funciones, brechas entre recurso humano actual y el necesario para ejecutar intervención.
- Recursos económicos y materiales, suficiencia y disponibilidad, problemas asociados a infraestructura, necesidades no cubiertas de recursos materiales.

❖ **Monitoreo y evaluación**

- Mecanismos de control de la gestión, evaluaciones realizadas, nudos críticos.
- Supervisión y rendición de cuentas, asesoría técnica a los CAIS, supervisiones realizadas a CAIS, resultados y nudos críticos
- Evaluaciones de proceso y resultados, informes y hallazgos, evaluación de impacto

❖ **Evaluación CAIS**

- Fortalezas en la oferta actual del CAIS, buenas prácticas. Deficiencias y debilidades en la oferta actual del CAIS, nudos críticos en la intervención del CAIS.

PROFESIONALES DEPARTAMENTO POST-PENITENCIARIO (SECCIÓN DE PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN Y SECCIÓN REDES SOCIALES, EDUCACIÓN Y CULTURA)

GENDARMERÍA DE CHILE

❖ **Gestión sistema post-penitenciario actual**

- Estructura organizacional sistema post-penitenciario, roles y funciones de cada institución a nivel regional, coordinaciones entre organismos gubernamentales (como la Subsecretaría de Prevención del Delito), formalidades existentes para la coordinación con organismos no gubernamentales, privados o municipalidades.
- Mecanismos y protocolos para la toma de decisiones, liderazgo de la jefatura del Departamento, nudos críticos y propuestas de rediseño.

❖ **Diseño estrategia post-penitenciaria actual**

- Fundamentos y sustento teórico del sistema actual, enfoque metodológico.
- Objetivos de la estrategia post-penitenciaria, objetivos estratégicos y cumplimiento de metas
- Definición de la población objetivo, caracterización de la población, identificación de necesidades.
- Definición de la oferta actual componentes, brechas y necesidades no cubiertas.
- Proceso de implementación del sistema post-penitenciario, dificultades y obstáculos, nudos críticos, propuestas para el rediseño

❖ **Modelo de intervención actual**

- Conocimiento y evaluación de los procesos de otorgamiento de libertad condicional, indulto conmutativo y eliminación de antecedentes penales. Nudos críticos y buenas prácticas en estos procesos.
- Procedimientos para la recepción de casos, fortalezas y dificultades en derivaciones desde unidades penales y CRS, nivel de información sobre los usuarios al momento de ingresar al CAIS.
- Definición y caracterización población objetivo CAIS, criterios de selección, principales necesidades y requerimientos de la población.

- Oferta actual de los CAIS, enfoque metodológico de la intervención, capacidad de respuesta de la institución a necesidades población objetivo, componentes de la oferta. Fortalezas y debilidades de la oferta actual.
- Conocimiento y evaluación de la estrategia de intervención, diagnóstico, fases, criterios de egreso. Fortalezas y debilidades de la intervención. Gestión de redes, dificultades en la coordinación con organismos públicos y privados, experiencias exitosas. Percepción sobre el apoyo del municipio y otros organismos públicos a esta población.
- Criterios de egreso, seguimiento post-egreso, nudos críticos en fase de egreso y post-egreso.

❖ **Gestión de recursos**

- Presupuesto del Departamento, forma de distribución, ejecución presupuestaria, brechas por cubrir.
- Recursos humanos disponibles, selección del personal, formación y capacitación, roles y funciones, brechas entre recurso humano actual y el necesario para ejecutar intervención.
- Recursos económicos y materiales, suficiencia y disponibilidad, problemas asociados a infraestructura, necesidades no cubiertas de recursos materiales.

❖ **Monitoreo y evaluación**

- Mecanismos de control de la gestión, evaluaciones realizadas, nudos críticos.
- Supervisión y rendición de cuentas, asesoría técnica a los CAIS, supervisiones realizadas a CAIS, resultados y nudos críticos
- Evaluaciones de proceso y resultados, informes y hallazgos, evaluación de impacto

❖ **Evaluación CAIS**

- Conocimiento de la gestión del CAIS, conocimiento del modelo de intervención y de la oferta del CAIS.
- Deficiencias y debilidades en la oferta actual del CAIS, nudos críticos en la intervención del CAIS.
- Fortalezas en la oferta actual del CAIS, buenas prácticas.

- Percepción del recurso humano del CAIS, en términos de competencias y conocimientos del tema/área y en el trato con los usuarios.
- Fortalezas y debilidades en la coordinación y trabajo conjunto con los CAIS.

❖ **Percepción de resultados y logros**

- Logros según área, educacional, laboral, social e individual. Principales obstáculos para generar resultados/logros.
- Proyección de la sostenibilidad de logros y cambios generados, obstáculos para la reinserción.
- Reincidencia, cifras y datos que manejen, o casos conocidos. Relación reincidencia y reinserción.

**PROFESIONALES DEPARTAMENTO REINSERCIÓN SOCIAL EN SISTEMA ABIERTO Y
DEPARTAMENTO DE REINSERCIÓN SOCIAL EN MEDIO CERRADO**

GENDARMERÍA DE CHILE

❖ **Gestión sistema post-penitenciario actual**

- Estructura organizacional sistema post-penitenciario, roles y funciones de cada institución a nivel regional, coordinaciones entre organismos (especialmente con el Departamento Postpenitenciario), formalidades existentes para la coordinación con organismos no gubernamentales, privados o municipalidades.
- Conocimiento de las leyes y normas que regulan los CAIS, conocimiento de modificaciones a ley e implicancias.

❖ **Diseño estrategia post-penitenciaria actual**

- Objetivos de la estrategia post-penitenciaria, objetivos estratégicos y cumplimiento de metas.
- Vínculo y estrategias en conjunto del Departamento en Medio Cerrado con el Departamento en Medio Abierto, trabajo en conjunto, coordinaciones y aspectos de continuidad a los procesos de reinserción.
- Proceso de implementación del sistema post-penitenciario, dificultades y obstáculos, nudos críticos, propuestas para el rediseño

❖ **Modelo de intervención actual**

- Conocimiento y evaluación de los procesos de otorgamiento de libertad condicional, indulto conmutativo y eliminación de antecedentes penales. Nudos críticos y buenas prácticas en estos procesos.
- Oferta actual de los CAIS, enfoque teórico, capacidad de respuesta de la institución a necesidades población objetivo, componentes de la oferta. Fortalezas y debilidades de la oferta actual.
- Vinculación entre las prestaciones a nivel de unidades penales (CRS y centros cerrados) con el CAIS, continuidad de la intervención y gestión de redes en conjunto.
- Gestión de redes, dificultades en la coordinación con organismos públicos (especialmente con el Departamento Postpenitenciario) y privados, experiencias exitosas. Percepción sobre el apoyo del municipio y otros organismos públicos a esta población.

❖ **Gestión de redes y coordinación interinstitucional**

- Coordinación que se realiza entre los departamentos de reinserción abierto/cerrado con el Departamento Postpenitenciario.
- Correcto traspaso de información entre los distintos sistemas, gestión de información entre el sistema de cumplimiento en medio libre, medio cerrado y los CAIS.
- Propuesta de cambio para mejorar la coordinación y traspaso de información con el Departamento Postpenitenciario.

❖ **Gestión de recursos**

- Presupuesto del Departamento, forma de distribución, ejecución presupuestaria, brechas por cubrir.
- Recursos humanos disponibles, selección del personal, formación y capacitación, roles y funciones, brechas entre recurso humano actual y el necesario para ejecutar intervención.
- Recursos económicos y materiales, suficiencia y disponibilidad, problemas asociados a infraestructura, necesidades no cubiertas de recursos materiales.

❖ **Monitoreo y evaluación**

- Mecanismos de control de la gestión, evaluaciones realizadas, nudos críticos.
- Supervisión y rendición de cuentas, asesoría técnica a los CAIS, supervisiones realizadas a los CAIS.
- Resultados y nudos críticos

PROFESIONALES DIRECCIONES REGIONALES

GENDARMERÍA DE CHILE

❖ Gestión sistema post-penitenciario actual

- Roles y funciones de cada institución a nivel regional, coordinaciones entre organismos.
- Rol de la Dirección Regional, supervisión y asesoría técnica, espacios para compartir experiencias y generar acciones coordinadas.
- Conocimiento de las leyes y normas que regulan los CAIS, conocimiento modificaciones a ley e implicancias.

❖ Modelo de intervención actual

- Conocimiento y evaluación de los procesos de otorgamiento de libertad condicional, indulto conmutativo y eliminación de antecedentes penales. Nudos críticos y buenas prácticas en estos procesos.
- Procedimientos para la recepción de casos, fortalezas y dificultades en derivaciones desde unidades penales y CRS, nivel de información sobre los usuarios al momento de ingresar al CAIS.
- Definición y caracterización población objetivo, características socio-económicas, demográficas, principales necesidades y requerimientos de la población.
- Oferta actual de los CAIS, capacidad de respuesta de la institución a necesidades población objetivo, componentes de la oferta. Fortalezas y debilidades de la oferta actual.
- Estrategia de intervención, diagnóstico, fases, criterios de egreso. Enfoque y metodología utilizada, fortalezas y debilidades de la intervención.
- Gestión de redes, dificultades en la coordinación con organismos públicos y privados, experiencias exitosas. Percepción del municipio sobre el apoyo a esta población.
- Criterios de egreso, seguimiento post-egreso, nudos críticos en fase de egreso y post-egreso.

❖ Gestión de redes y coordinación institucional

- Estructura organizacional, organigrama, procedimientos de supervisión y control de la gestión.
 - Supervisión y control externo al interior de Gendarmería (Dirección Regional y Dirección Nacional), informes y evaluaciones realizadas, asesoría y supervisión técnica. Evaluaciones de entidades externas a Gendarmería (DIPRES o ámbito privado).
- ❖ **Gestión de recursos**
- Recursos humanos disponibles, selección, formación y capacitación, roles y funciones, brechas entre recurso humano actual y el necesario para ejecutar intervención.
 - Recursos económicos y materiales, suficiencia y disponibilidad, problemas asociados a infraestructura, necesidades no cubiertas de recursos materiales.
 - Evaluación del recurso humano
- ❖ **Monitoreo y evaluación**
- Descripción de mecanismo de medición y control de indicadores de gestión
 - Existencia supervisión técnica
 - Evaluaciones de procesos, resultados y/o impacto
- ❖ **Percepción de resultados y logros**
- Logros según área, educacional, laboral, social e individual. Principales obstáculos para generar resultados/logros.
 - Proyección de la sostenibilidad de logros y cambios generados. Obstáculos para la reinserción.
 - Reincidencia, concepto, cifras y datos que manejen, o casos conocidos. Relación entre reincidencia y reinserción.

PROFESIONALES CRS

GENDARMERÍA DE CHILE

❖ Gestión sistema post-penitenciario actual

- Roles y funciones de cada institución a nivel regional, coordinaciones entre organismos, formalidades existentes para la coordinación con organismos no gubernamentales, privados o municipalidades.
- Rol de la Dirección Regional, supervisión y asesoría técnica, espacios para compartir experiencias y generar acciones coordinadas.
- Conocimiento de las leyes y normas que regulan los CAIS, conocimiento de modificaciones a ley e implicancias.

❖ Modelo de intervención actual

- Definición y caracterización de población objetivo de CRS, características socio-económicas, demográficas, principales necesidades y requerimientos de la población.
- Oferta actual de los CRS, capacidad de respuesta de la institución a necesidades de población objetivo, componentes de la oferta.
- Estrategia de intervención, diagnóstico, fases, criterios de egreso. Enfoque y metodología utilizada, fortalezas y debilidades de la intervención.
- Gestión de redes, dificultades en la coordinación con organismos públicos y privados, experiencias exitosas. Percepción del municipio en apoyo a población.
- Criterios de egreso, seguimiento post-egreso, nudos críticos en fase de egreso y post-egreso.

❖ Gestión de redes y coordinación institucional

Derivaciones entre sistema cerrado y CRS, derivaciones entre CRS y CAIS, entrega de información y acciones conjuntas. Intercambio de información (avances en intervención a usuarios, gestión de redes) entre las instituciones involucradas.

❖ Gestión de recursos

- Recursos humanos disponibles, formación y capacitación, roles y funciones, brechas entre recurso humano actual y el necesario para ejecutar intervención.

- Recursos económicos y materiales, suficiencia y disponibilidad, problemas asociados a infraestructura, necesidades no cubiertas de recursos materiales.
- Percepción del recurso humano del CAIS, en términos de competencias y conocimientos del tema/área y en el trato con los usuarios.

❖ Evaluación CAIS

- Conocimiento de la gestión del CAIS, conocimiento del modelo de intervención y de la oferta del CAIS.
- Deficiencias y debilidades en la oferta actual del CAIS, nudos críticos en la intervención del CAIS.
- Fortalezas en la oferta actual del CAIS, buenas prácticas.
- Fortalezas y debilidades en la coordinación y trabajo conjunto con los CAIS.
- Percepción de logros generados en los usuarios egresados del CAIS.
- Respecto a los puntos tratados, ¿tiene propuestas de modificación?

❖ Percepción de resultados y logros

- Logros según área, educacional, laboral, social e individual. Principales obstáculos para generar resultados/logros.
- Proyección de la sostenibilidad de logros y cambios generados, obstáculos para la reinserción.
- Reincidencia, cifras y datos que manejen, o casos conocidos. Relación reincidencia y reinserción.

PROFESIONALES UNIDADES PENALES

GENDARMERÍA DE CHILE

❖ Gestión sistema post-penitenciario actual

- Roles y funciones de cada institución a nivel regional, coordinaciones entre organismos, formalidades existentes para la coordinación con organismos no gubernamentales, privados o municipalidades.
- Rol de la Dirección Regional, supervisión y asesoría técnica, espacios para compartir experiencias y generar acciones coordinadas.
- Conocimiento de las leyes y normas que regulan los CAIS, conocimiento de modificaciones a ley e implicancias.

❖ Modelo de intervención actual

- Definición y caracterización de población objetivo de las Unidades Penales, características socio-económicas, demográficas, principales necesidades y requerimientos de la población.
- Oferta actual de la Unidad Penal, capacidad de respuesta de la institución a necesidades de población objetivo, componentes de la oferta.
- Estrategia de intervención, diagnóstico, fases, criterios de egreso. Enfoque y metodología utilizada, fortalezas y debilidades de la intervención.
- Gestión de redes, dificultades en la coordinación con organismos públicos y privados, experiencias exitosas. Percepción del municipio en apoyo a población.
- Criterios de egreso, seguimiento post-egreso, nudos críticos en fase de egreso y post-egreso.

❖ Gestión de redes y coordinación institucional

Derivaciones entre Unidades Penales y CAIS, entrega de información y acciones conjuntas. Intercambio de información (avances en intervención a usuarios, gestión de redes) entre las instituciones involucradas.

❖ Gestión de recursos

- Recursos humanos disponibles, formación y capacitación, roles y funciones, brechas entre recurso humano actual y el necesario para ejecutar intervención.

- Recursos económicos y materiales, suficiencia y disponibilidad, problemas asociados a infraestructura, necesidades no cubiertas de recursos materiales.
- Percepción del recurso humano del CAIS, en términos de competencias y conocimientos del tema/área y en el trato con los usuarios.

❖ Evaluación CAIS

- Conocimiento de la gestión del CAIS, conocimiento del modelo de intervención y de la oferta del CAIS.
- Deficiencias y debilidades en la oferta actual del CAIS, nudos críticos en la intervención del CAIS.
- Fortalezas en la oferta actual del CAIS, buenas prácticas.
- Fortalezas y debilidades en la coordinación y trabajo conjunto con los CAIS.
- Percepción de logros generados en los usuarios egresados del CAIS.
- Respecto a los puntos tratados, ¿tiene propuestas de modificación?

❖ Percepción de resultados y logros

- Logros según área, educacional, laboral, social e individual. Principales obstáculos para generar resultados/logros.
- Proyección de la sostenibilidad de logros y cambios generados, obstáculos para la reinserción.
- Reincidencia, cifras y datos que manejen, o casos conocidos. Relación reincidencia y reinserción.

JEFATURA CAIS

GENDARMERÍA DE CHILE

❖ Gestión sistema post-penitenciario actual

- Roles y funciones de cada institución a nivel regional, coordinaciones entre organismos.
- Rol de la Dirección Regional, supervisión y asesoría técnica, espacios para compartir experiencias y generar acciones coordinadas.
- Conocimiento de las leyes y normas que regulan los CAIS, conocimiento modificaciones a ley e implicancias.

❖ Modelo de intervención actual

- Conocimiento y evaluación de los procesos de otorgamiento de libertad condicional, indulto conmutativo y eliminación de antecedentes penales. Nudos críticos y buenas prácticas en estos procesos.
- Procedimientos para la recepción de casos, fortalezas y dificultades en derivaciones desde unidades penales y CRS, nivel de información sobre los usuarios al momento de ingresar al CAIS.
- Definición y caracterización población objetivo, características socio-económicas, demográficas, principales necesidades y requerimientos de la población.
- Oferta actual de los CAIS, capacidad de respuesta de la institución a necesidades población objetivo, componentes de la oferta. Fortalezas y debilidades de la oferta actual.
- Estrategia de intervención, diagnóstico, fases, criterios de egreso. Enfoque y metodología utilizada, fortalezas y debilidades de la intervención.
- Gestión de redes, dificultades en la coordinación con organismos públicos y privados, experiencias exitosas. Percepción del municipio sobre el apoyo a esta población.
- Criterios de egreso, seguimiento post-egreso, nudos críticos en fase de egreso y post-egreso.

❖ Gestión y recursos

- Estructura organizacional, organigrama, procedimientos de supervisión y control de la gestión.
- Recursos humanos disponibles, selección, formación y capacitación, roles y funciones, brechas entre recurso humano actual y el necesario para ejecutar intervención.
- Recursos económicos y materiales, suficiencia y disponibilidad, problemas asociados a infraestructura, necesidades no cubiertas de recursos materiales.
- Evaluación del recurso humano, evaluación de resultados de la gestión del CAIS, cumplimiento de metas e indicadores de logros.
- Supervisión y control externo al interior de Gendarmería (Dirección Regional y Dirección Nacional), informes y evaluaciones realizadas, asesoría y supervisión técnica. Evaluaciones de entidades externas a Gendarmería (DIPRES o ámbito privado)

❖ **Monitoreo y evaluación**

- ¿Cuentan con algún mecanismo para la medición y control de los indicadores de gestión?
- ¿Existe alguna evaluación de procesos, resultados y/o de impacto? ¿Cuál y cuáles fueron sus resultados?

❖ **Percepción de resultados y logros**

- Logros según área, educacional, laboral, social e individual. Principales obstáculos para generar resultados/logros.
- Proyección de la sostenibilidad de logros y cambios generados. Obstáculos para la reinserción.
- Reincidencia, concepto, cifras y datos que manejen, o casos conocidos. Relación entre reincidencia y reinserción.

PROFESIONALES Y ADMINISTRATIVOS CAIS

GENDARMERÍA DE CHILE

❖ Gestión sistema post-penitenciario actual

- Roles y funciones de cada institución a nivel regional, coordinaciones entre organismos.
- Rol de la Dirección Regional, supervisión y asesoría técnica. Espacios para compartir experiencias y generar acciones coordinadas.

❖ Modelo de intervención actual

- Conocimiento y evaluación de los procesos de otorgamiento de libertad condicional, indulto conmutativo y eliminación de antecedentes penales. Nudos críticos y fortalezas en estos procesos.
- Procedimientos para la recepción de casos, fortalezas y dificultades en derivaciones desde unidades penales y CRS, nivel de información sobre los usuarios al momento de ingresar al CAIS.
- Definición y caracterización población objetivo, características socio-económicas, demográficas, principales necesidades y requerimientos de la población.
- Oferta actual de los CAIS, capacidad de respuesta de la institución a necesidades población objetivo, componentes de la oferta, fortalezas y debilidades de la oferta actual.
- Estrategia de intervención, diagnóstico, fases, criterios de egreso. Enfoque y metodología utilizada. Fortalezas y debilidades de la intervención.
- Existencia y uso de orientaciones técnicas y otros documentos de apoyo generados a nivel regional y nacional. Asesoría técnica en intervención.
- Dificultades en el proceso de eliminación de antecedentes penales, faltas que causan la pérdida del beneficio. Dificultades y fortalezas en la derivación para la Omisión de antecedentes. Nivel de conocimiento de los usuarios de los procedimientos y normas o condiciones a cumplir.
- Dificultades en el proceso de cumplimiento de la libertad condicional, faltas que causan la pérdida del beneficio. Nivel de conocimiento de los usuarios de los procedimientos y normas o condiciones a cumplir.

- Criterios de egreso, seguimiento post-egreso, nudos críticos y fortalezas en fase de egreso y post-egreso.
- ❖ **Gestión de redes y coordinación institucional**
 - Gestión de redes, dificultades en la coordinación con organismos públicos (especialmente con Seremi de Justicia) y privados, experiencias exitosas.
 - Percepción del municipio sobre el apoyo a esta población.
 - Coordinación y contacto con la fase de intervención intramuros y/o CRS
- ❖ **Gestión y recursos**
 - Gestión de la dirección del CAIS, liderazgo y capacidad del director, mecanismos para tomar decisiones.
 - Brechas entre recurso humano actual y el necesario para ejecutar intervención.
 - Proceso de inducción, formación y capacitación. Evaluación de cursos y capacitaciones recibidas.
 - Recursos económicos y materiales, suficiencia y disponibilidad, problemas asociados a infraestructura, necesidades no cubiertas de recursos materiales.
 - Evaluación del recurso humano, evaluación de resultados de la gestión del CAIS, cumplimiento de metas e indicadores de logros.
- ❖ **Percepción de resultados y logros**
 - ¿Cuentan con algún mecanismo para la medición y control de los indicadores de gestión?
 - ¿Existe alguna evaluación de procesos, resultados y/o de impacto? ¿Cuál y cuáles fueron sus resultados?
 - Logros según área, educacional, laboral, social e individual. Principales obstáculos para generar resultados/logros.
 - Proyección de la sostenibilidad de logros y cambios generados, obstáculos para la reinserción.
 - Reincidencia, concepto, cifras y datos que manejen, o casos conocidos. Relación entre reincidencia y reinserción.

FOCUS GROUP CON USUARIOS

❖ Procedimiento de otorgamiento de beneficios

- Conocimiento de las leyes que regulan el acceso a beneficios, nivel de información entregado sobre los derechos de los internos.
- Procedimiento de solicitud de los beneficios, conocimiento del proceso. Personas que apoyaron el proceso. Conocimiento sobre los mecanismos para decidir la obtención de beneficios.
- Percepción de objetividad del proceso de otorgamiento de beneficios, percepción sobre cuáles fueron los criterios más relevantes para decidir su otorgamiento. Nivel de conocimiento del proceso de impugnación frente a la denegación de beneficios.
- Procedimiento para informarles una vez obtienen el beneficio: quién lo hace, qué les informan, qué procesos siguen para acceder al CAIS.

❖ Evaluación intervención intra-muros y CRS

- Oferta programática disponible, acceso a la oferta disponible. Dificultades en el acceso a cursos, capacitaciones y talleres.
- Evaluación de los cursos y talleres en los que participaron. Evaluación de los profesionales, evaluación de la metodología utilizada, del material utilizado y recibido, utilidad y uso práctico de los conocimientos/destrezas adquiridas.
- Coordinaciones con otras instituciones y organismos que prestan apoyo, a nivel intramuros y CRS.
- Información y conocimientos previos de la gestión y oferta del CAIS (cuando estaban en CRS o en la cárcel).

❖ Evaluación CAIS

- Conocimiento de usuarios/as sobre oferta entregada en el CAIS.
- Procedimiento de ingreso al CAIS y de requisitos para acceder a programas del CAIS, nivel de información entregado. Conocimiento sobre reglamentos y causas de pérdida de los beneficios, sobre derechos de los usuarios.
- Capacidad de apoyo para la aclaración de los prontuarios de usuarios.
- Trato de los profesionales y personal del CAIS a los usuarios, problemas en la relación con profesionales y administrativos.

- Evaluación de cursos y talleres que han asistido, dificultades para el acceso. Evaluación de los profesionales, evaluación de la metodología utilizada, del material utilizado y recibido, utilidad y uso práctico de los conocimientos/destrezas adquiridas.
- Apoyo y asesoría brindada por los profesionales, conocimiento de las necesidades de los usuarios, capacidad de escuchar los problemas de usuarios, capacidad de apoyo y resolución de problemas/necesidades de los usuarios.
- Nivel de información entregado sobre otras instituciones y organismos que prestan apoyo, percepción de apoyo del municipio y beneficios sociales, dificultades en el acceso a beneficios.

❖ Proceso de reinserción

- Apoyo del CAIS en la obtención y mantención de un trabajo, dificultades para obtener un trabajo o empleo, barreras de acceso y obstáculos para mantenerse trabajando.
- Apoyo del CAIS en educación y/o capacitaciones. Percepción de la utilidad de los cursos o talleres desarrollados, principales dificultades.
- Apoyo del CAIS en el área familiar. Dificultades en la re-vinculación con la familia.
- Apoyo del CAIS en el área psicológica y social. Dificultades a nivel individual/personal para enfrentar el proceso de reinserción. Necesidades no cubiertas.
- Percepción de cambios y logros durante el CAIS, proyección de dificultades para mantener los logros.

MUNICIPIOS Y ORGANISMOS PRIVADOS QUE PRESTAN APOYO POST-PENITENCIARIO

❖ Intervención y oferta brindada a usuarios/as

- Experiencia previa de la institución en la temática.
- Programas a los que puede acceder esta población.
- Selección de usuarios, definición población objetivo, diagnóstico de usuarios, caracterización población usuaria.
- Principales necesidades de los usuarios, capacidad de dar respuesta a necesidades de los usuarios.
- Oferta a usuarios, diferentes servicios entregados, intervención (Indagar respecto a la fundamentación teórica que sostiene la intervención, qué metodologías utilizan y qué intervenciones realizan)
- Personal y recurso humano disponible, selección y capacitación del recurso humano.
- Gestión de recursos financieros, formas de financiamiento.
- Coordinaciones con otras instituciones y organismos, dificultades en la coordinación con otras instituciones.
- Evaluación de logros y resultados de la intervención, proyecciones respecto a los cambios generados en los usuarios, principales dificultades para la mantención de logros.
- Sostenibilidad del proyecto o iniciativa en el tiempo, dificultades para mantener intervención, proyecciones de la institución o municipio.

❖ Evaluación intervención intra-muros y CRS

- Conocimiento de la oferta a nivel intramuros y CRS.
- Coordinaciones a nivel intramuros y CRS.
- Evaluación de la intervención y apoyo brindado a internos e internas en cárceles y en CRS.

❖ Evaluación CAIS

- Conocimiento de la gestión del CAIS, conocimiento del modelo de intervención y de la oferta del CAIS, deficiencias y debilidades en la oferta actual del CAIS.

- Percepción del recurso humano del CAIS, en términos de competencias y conocimientos del tema/área y en el trato con los usuarios.
- Fortalezas y debilidades en la coordinación y trabajo conjunto con los CAIS.
- Percepción de logros generados en los usuarios egresados del CAIS.
- Evaluación de la relación institucional y coordinación con el CAIS.

ANEXO 3: FICHA DE INFORMACION

Ficha de información general de funcionamiento del CAIS

Estamos realizando un estudio que tiene por objeto conocer y diseñar una propuesta de funcionamiento para el Departamento Postpenitenciario de Gendarmería de Chile. Debido a esto, hemos seleccionado distintos Centros de Apoyo para la Integración Social de Gendarmería (CAIS) con la finalidad de conocer en profundidad su funcionamiento, necesidades y fortalezas.

La presente ficha busca recopilar información relevante respecto de aspectos prácticos, información que será complementada con una visita al CAIS y la realización de dos entrevistas, una para el jefe y otra para los profesionales, donde esperamos poder profundizar en las temáticas aquí señaladas.

Les solicitamos completar la totalidad de la ficha en equipo (entregar una ficha para el CAIS). Le aseguramos que toda la información proporcionada será de uso confidencial, bajo los términos que Fundación Paz Ciudadana, el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) y el Ministerio de Justicia han establecido para el uso de la información.

Antecedentes Generales	
Región:	
Fecha:	
Nombre del Jefe del CAIS:	
Cantidad de funcionarios del CAIS:	
- N° funcionarios contrata	
- N° funcionarios de planta	
- N° funcionarios código del trabajo ¹¹⁴	

¹¹⁴ Indicar si existen personas que están contratadas por código del trabajo (como trabajador privado) y no por estatuto administrativo (planta, contrata, honorarios, etc.)

- N° funcionarios profesionales	
Para cada profesional indique la profesión de cada uno:	
Para cada funcionario indique el n° meses que lleva trabajando en el CAIS:	
Ejecución	
Número de población atendida año 2012	
Número de ingresos 2012 por DL 409	
Número de ingresos 2012 por Libertad Condicional	
Número de ingresos 2012 por Indulto Conmutativo	
Número de población atendida año 2013	

(a la fecha)		
Programas en ejecución para la población atendida (enumere y señale el número de cupos para cada programa)	Programa	Cupos
Número de deserciones año 2012		
Numero de deserciones año 2013		
Indique las principales causas de deserción (mencione como máximo 5)		
Número de convenios ¹¹⁵ implementados año 2012		
Número de convenios implementados año 2013 (a la fecha)		
Tipos de convenios ejecutados		
Número de organizaciones que trabajan con el CAIS (fundaciones, empresas,		

¹¹⁵ Entiéndase por convenios o proyectos: acuerdo o contrato realizado para implementar actividades de reinserción, llevados a cabo de forma directa o con instituciones privadas, ONG u otras.

ONG, etc.)	
------------	--

1. En referencia al funcionamiento del CAIS ¿Cuál es el flujograma de procedimientos? (De no tener el flujograma, enumere cada una de las etapas de trabajo y explique en detalle en que consiste cada una). Indicar si existe un programa que sirva de puerta de entrada a los otros programas del CAIS.

Flujograma de Procedimientos del Patronato

2. Indique si las intervenciones se fundamentan en algún modelo teórico, describiéndolo brevemente:

Modelo teórico	
Modelo teórico	
Metodología de trabajo	

3. A su juicio, ¿Cuáles son las 3 principales dificultades de ejecución del Centro de Apoyo para la Integración Social? ¿Cuáles son sus causas?

Dificultades o nudos críticos	Causas

4. ¿Cuáles son las principales fortalezas o aspectos destacables de ejecución del Centro de Apoyo para la Integración Social? Nombre tres.

Aspectos destacables/fortalezas de la implementación

5. ¿Hay alguna/s práctica/s innovadora implementada en su CAIS que pudiese servir de ejemplo para otros? Descríbala/s

Prácticas Innovadoras

6. ¿Los funcionarios han recibido capacitaciones durante el año 2012 y 2013 que contribuyan a realizar su trabajo en el CAIS?

No

Sí ¿En qué? Mencione las 5 principales temáticas en las que ha sido capacitado estos últimos dos años

1.-

2.-

3.-

4.-

5.-

7. ¿En qué materia(s) considera prioritario recibir capacitación? Señale los tres temas principales

Muchas gracias por su colaboración.