

# Inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad

## Diagnóstico sobre la política pública de inserción sociolaboral para mujeres privadas de libertad en Chile

Concepción Yagüe Olmos

Colección **Documentos de Trabajo n° 38**

---

Serie **Diagnósticos**  
Área **Justicia**





# **Inserción sociolaboral de las personas privadas de libertad**

## **Diagnóstico sobre la política pública de inserción sociolaboral para mujeres privadas de libertad en Chile**

Concepción Yagüe Olmos

**Documento de Trabajo nº 38**

Serie: Diagnósticos

Área: Justicia



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
[www.eurosocias-ii.eu](http://www.eurosocias-ii.eu)

**Con la colaboración de:**

Conferencia de Ministros de Justicia  
de los Países Iberoamericanos (COMJIB)



Expertise France



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, diciembre 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

# Índice

Ámbito de actuación y objeto del presente informe .....	5
Antecedentes .....	5
Metodología de trabajo .....	6
Supuestos para un análisis global .....	9
Las debilidades apreciadas en el sistema .....	11
La desigualdad de las mujeres en el ámbito penitenciario .....	11
Ausencia de un modelo unitario de reinserción y de liderazgo .....	13
La normativa sobre ejecución penal y la ausencia de control jurisdiccional ....	17
El modelo de construcción carcelaria y su equipamiento .....	19
La cultura institucional .....	22
Disgregación de subsistemas, compartimentación .....	26
Necesidad de un sistema informático integrador y disgregado.....	28
Las potencialidades .....	31
Políticas de reinserción consolidadas .....	31
Área educacional. La nivelación escolar .....	32
La fuerza del trabajo penitenciario.....	33
Desarrollo de las medidas alternativas .....	35
El capital humano.....	35
La sociedad civil y el tercer sector.....	36
La eficacia de la intervención penitenciaria .....	39
La reincidencia.....	39
La insertabilidad laboral.....	41
Propuesta de creación de una estructura de liderazgo para la reinserción.....	45
Definición de objetivos .....	46
Determinación de políticas de reinserción .....	47
Bases de la intervención penitenciaria .....	47
"Plan anual de intervención".....	52

Elaboración de una política pública de inserción sociolaboral para mujeres privadas de libertad en Chile. ....	53
Lineamientos para una política penitenciaria no discriminatoria. Creación de indicadores para monitorear su cumplimiento .....	53
Definición prioritaria de objetivos .....	56
La intervención penitenciaria: hacia un modelo integral de reinserción sociolaboral de las mujeres reclusas .....	64
Bibliografía.....	67

## Ámbito de actuación y objeto del presente informe

### Antecedentes

El documento que se expone a continuación es el resultado de una asesoría especializada realizada en el marco del Programa de la Unión Europea EUROsocial II.

El área temática de Justicia tiene como socio coordinador a Expertise France y cuenta con la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) como socios operativos en el eje de reinserción. Uno de los ejes de trabajo del sector Justicia y Seguridad Ciudadana tiene como fin acompañar las políticas públicas en materia de inserción social y laboral, con especial atención a la perspectiva de género. En el marco de este objetivo se ha desarrollado el proyecto que fue denominado “Inserción social de las personas privadas de libertad con especial atención al aspecto laboral en la inserción”. Su objetivo principal es la colaboración en la inclusión social de las personas penalmente privadas de libertad y un adecuado retorno al medio libre, mediante la aplicación de programas relacionados con la inserción laboral que hayan dado resultados positivos en Europa y América Latina, profundizando el intercambio en esta materia.

La División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia de Chile (Departamento de Reinserción Social de Adultos) asume el reto de coordinar este proyecto sobre el terreno, al encontrarse dentro de la línea estratégica prioritaria de actuación de los máximos responsables del Ministerio. Actualmente se encuentra trabajando en la creación de una nueva institucionalidad, reforzando las funciones de liderazgo y organizativas de este servicio a través del dictado de políticas públicas globales en materia de reinserción para todos los establecimientos y subsistemas del ámbito penitenciario.

A su vez, reconociendo la situación de desventaja que sufren las mujeres reclusas a lo largo de la historia en un sistema masculinizado, pensado por hombres para un perfil netamente masculino, se está apostando decididamente por incorporar la perspectiva de género en dichas funciones como medio de superar los factores de discriminación que sufren dichas mujeres y no superables por la simple formulación de normas y

leyes igualitarias. Lógicamente, estas políticas activas han de alinearse plenamente con los planes implementados en cada uno de los servicios y departamentos ministeriales, impulsados por la Presidencia del país.

La demanda formulada por los responsables del Ministerio de Justicia se centra en la realización de un diagnóstico global del sistema penitenciario que contemple las principales dificultades y carencias observadas y las potencialidades y buenas prácticas existentes; como base al diseño e implementación de esta política integral de reinserción sociolaboral, con la perspectiva de género siempre presente.

## Metodología de trabajo

### Primera fase

En la primera misión sobre el terreno en mayo de 2015, se plantea una ambiciosa agenda concertando entrevistas con los responsables políticos y técnicos sobre los que actualmente recaen las funciones de diseño, dirección y ejecución de las políticas públicas de reinserción en las prisiones de Chile, y aquellos otros responsables de la inclusión de políticas de igualdad derivadas del mandato legal.

A su vez, con el objeto de conocer de primera mano las necesidades específicas de las reclusas en materia de reinserción, se han visitado algunos ejemplos de establecimientos penales de diferente naturaleza<sup>1</sup>: sistema cerrado, semiabierto, abierto y departamento pospenitenciario. Con ocasión de estas visitas se han mantenido entrevistas con los alcaides, como máximos responsables penitenciarios de la Gendarmería de Chile, y el personal de vigilancia a su cargo; se ha debatido sobre la oferta programática de los distintos centros con el área técnica de los mismos. Finalmente, se ha tenido ocasión de comentar con las propias reclusas sus anhelos y deseos de mejora de su situación carcelaria y las posibilidades de capacitación con vistas al momento de su excarcelación.

Esta visión panorámica, necesariamente incompleta dado el breve espacio temporal de la misión, se completa con la revisión de la documentación aportada: normativa penal, penitenciaria y laboral y documentos de trabajo previos sobre las políticas de igualdad que actualmente se implementan en el país y las actividades de reinserción que se vienen desarrollando en el ámbito penitenciario.

El marco normativo se sustenta, por un lado, en la “Declaración de San José” (Recomendación de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos relativa

---

1. La visita en terreno para esta asesoría se llevó a cabo entre los días 4 a 8 de mayo de 2015, teniendo ocasión de visitar los siguientes establecimientos y unidades penales: CPF de Santiago; CET Talita Kum; CRS Occidente; CP Colina I; EP San Antonio; CP de Valparaíso y Centro Concesionado de Rancagua.



al acceso a derechos de las personas penalmente privadas de libertad en Iberoamérica) y, por otro lado, en el marco jurídico internacional que regula las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y las normas complementarias contenidas en las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes de 2011 (Reglas de Bangkok).

Hay que destacar la gran disposición demostrada por la Gendarmería de Chile y las autoridades del Ministerio de Justicia, y su interés para mejorar el funcionamiento de los servicios de rehabilitación penitenciarios y a una buena organización logística con una agenda plenamente operativa.

## **Segunda fase**

A través de esta visión de conjunto se elabora un primer documento borrador donde se plasmará el diagnóstico global de la situación desde el punto de vista del observador/asesor, en el que se tratan de identificar los factores que dificultan y favorecen la implementación de una política global de inserción sociolaboral de las mujeres reclusas dando paso a la formulación de hipótesis y propuestas generales que sirvan de referencia a esta nueva institucionalidad que se encuentra actualmente en proyecto. Este borrador incluirá las líneas estratégicas y acciones prioritarias, que debería contener esta política.

## **Tercera fase**

Socialización del documento, dando paso al debate e inclusión de modificaciones pertinentes para que una vez logrado el consenso, proceder a su validación.



## Supuestos para un análisis global

El sistema penitenciario de Chile es una institución sólida y consolidada en el tiempo en pleno proceso de evolución que está realizando grandes esfuerzos para adaptarse a las exigencias legales y sociales que precisa un sistema penitenciario en el siglo XXI. Sin embargo, necesita urgentemente un impulso gubernamental para adecuar sus normativas, estructuras y recursos (materiales y humanos) a las demandas que plantea la sociedad. Máxime cuando parece llevar un retardo evidente respecto al impulso modernizador de otras instituciones públicas (hospitales, juzgados, centros culturales, etc.). Y no solo en materia de seguridad, vigilancia y custodia, sino fundamentalmente en relación a los principios que inspiran la función de reinserción social.

Lo que resulta evidente a la observación externa es el empeño de mejora de aquellos que tienen capacidad de decisión, bien desde la responsabilidad política y funcional del Ministerio de Justicia, como desde las funciones ejecutivas desarrolladas por la Gendarmería de Chile, como responsable última de la gobernanza de los recintos penitenciarios y también de la ejecución de las medidas no privativas de libertad.

Comparte, además, similares características, virtudes y defectos, con otros sistemas penitenciarios del entorno y el empeño en recorrer el camino hacia un trato humanitario acorde con la legislación internacional y los estándares mínimos de atención a los reclusos que cualquier sociedad civilizada debe respetar.

Puesto que el objeto de este estudio es apoyar las líneas de acción prioritarias para la reinserción sociolaboral de las mujeres privadas de libertad, tendremos que dar un paso atrás, e identificar convenientemente las dificultades generales que está encontrando el sistema penitenciario para implantar un modelo efectivo de reinserción, común para todas las personas dependientes del sistema de ejecución de penas, y desde esta visión retrospectiva, volver a repensar cada uno de estos factores teniendo presente que han de ser de aplicación a una población masculina y femenina, y por tanto han de resolver las necesidades y carencias específicas de todos los hombres y las mujeres que se encuentran privados de libertad y en los sistemas alternativos de ejecución penal en atención a sus necesidades diferentes. Esto es, cada una de las cuestiones debe ser analizada desde la perspectiva de género.

Este trabajo mencionará en primer lugar los factores que, a juicio de esta asesoría, plantean serios escollos para el correcto diseño y posterior aplicación de una política global de intervención penitenciaria volcada en la reinserción sociolaboral.

Con posterioridad, las principales fortalezas del sistema y aquellos ejemplos de buenas prácticas ya probados y exitosos que se vienen desarrollando y que deberían generalizarse y servir de base a las propuestas de mejora.

Por razones operativas, este primer apartado será mucho más extenso, pues para plantear propuestas de cambio y mejora no debemos partir de un punto de vista complaciente, sino más bien del análisis exhaustivo de las carencias, sin que esto vaya en detrimento de una valoración general equilibrada en ambos extremos.

Debemos tener en cuenta que este diagnóstico va a resultar necesariamente parcial e incompleto y, por tanto, matizable en cada uno de sus planteamientos, pues nace de un conocimiento fragmentado y reducido a una somera muestra de establecimientos y servicios de ejecución penal (significativa pero muy escasa), en un breve espacio temporal. Resulta del todo imposible abarcar la complejidad de un sistema tan diverso en perpetua evolución, ni es posible generalizar en base a esta pequeña muestra. Por tanto, asumiendo esta debilidad, este informe tan solo pretende alcanzar una valoración inicial desde una óptica diferente, en base a la observación y comparación con otros sistemas penitenciarios donde la perspectiva de género ya comienza a considerarse de forma cotidiana.

## Las debilidades apreciadas en el sistema

Junto a las labores de vigilancia y custodia, la reinserción social define la razón de ser de la Institución Penitenciaria. Pero es indudable que ambas funciones no tienen el mismo grado de desarrollo, ni de impregnación en la cultura institucional. Las edificaciones carcelarias, su normativa y procedimientos se diseñaron para apartar eficazmente de la sociedad a las personas que dañan el orden establecido con sus actos ilícitos. De este modo, el mandato reinsertador ha irrumpido con fuerza en las décadas precedentes, pero lo hace sobre unas estructuras materiales y doctrinales notoriamente inadecuadas a estos fines.

E indudablemente, desde una concepción androcéntrica, pues sus costumbres, prácticas, roles y representaciones se consolidaron bajo la base de un perfil predominantemente masculino.

## La desigualdad de las mujeres en el ámbito penitenciario

A la vista de la legislación procesal-penal y del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios vigente (Decreto 518 de 1998) no cabe duda de que el legislador intenta otorgar un trato equivalente hacia los hombres y las mujeres que inciden en el delito.

Sin embargo, al igual que ocurre en el resto de los ámbitos sociales, está demostrado que la igualdad de trato legal nunca es suficiente, por sí misma, para compensar las condiciones desventajosas que vienen sufriendo las mujeres a todos los niveles. Existen trabas de origen cultural que actúan como barreras invisibles impidiendo que la población femenina disfrute aún de las mismas oportunidades en el acceso, por ejemplo, al empleo, la educación o la política.

Ya hace tiempo que se viene constatando que las mujeres en prisión han sido las eternamente olvidadas, pues en base a su evidente inferioridad numérica, las normas y los criterios de gestión de los centros penitenciarios han sido pensados por hombres para ser aplicados a una población reclusa fundamentalmente masculina. Esta posición las mantiene relegadas a un segundo plano en un ámbito donde los

espacios arquitectónicos, las medidas de seguridad, las prestaciones y los servicios, y en general, todas las normas y políticas de actuación penitenciaria, fueron dictadas bajo el sesgo masculino propiciando la perpetuación de factores de discriminación evidentes en este ámbito de la ejecución penal.

Para conocer con una base científica las diferencias existentes en gran parte de los aspectos que afectan a la ejecución penitenciaria y al trato recibido por las mujeres es necesario recurrir a indicadores de medición objetiva, que raramente se encuentran disponibles. Tampoco podría hacerse pues no es frecuente encontrar disgregada por sexo la información que se recaba de la actividad ordinaria de los establecimientos.

A pesar de lo cual, tanto la literatura científica, como los estudios que abordan estos temas, coinciden en señalar como los principales problemas que afectan a las mujeres encarceladas:

1. *El desconocimiento de sus características, necesidades y demandas.* Sus características personales, y otras razones sociales que fundamentan la exclusión social, son las que hacen a la mujer plenamente vulnerable a su intromisión en actividades delictivas de índole económica.
2. *El mayor sufrimiento de las mujeres privadas de libertad.* En el ámbito familiar, recaen frecuentemente en ellas las responsabilidades de los hijos no emancipados o personas dependientes, el mantenimiento de la unidad familiar o su sostenimiento económico. Factores que tuvieron fuerte incidencia en la comisión del delito y que se agravan irremediabilmente con el encarcelamiento, tiñendo su estancia de incertidumbre, angustia y culpabilidad.
3. *La patente discriminación en las condiciones de vida e internamiento de las mujeres en un ámbito predominantemente masculino.*

Desde la responsabilidad del Ministerio como desde la Gendarmería de Chile se trabaja desde hace una década en diversos lineamientos con los planes de igualdad gubernamentales. Como antecedente aglutinador y guía de actuación está el tercer Plan de Igualdad, correspondiente al periodo 2010-2020 del SERNAM, que define las líneas maestras de una adecuación de estas políticas a este fin.

Acogiéndose a este espíritu, el “Programa modelo de género en contexto de privación de libertad para Iberoamérica”, aprobado por los ministros de Justicia de los países iberoamericanos en la Reunión Plenaria celebrada en Viña del Mar en 2013, sintetiza el abordaje integral para el trabajo con mujeres en contexto de encierro que tiene en cuenta las diferentes variables relevantes del cumplimiento de la pena privativa de libertad

El documento “Políticas penitenciarias con enfoque de género” de la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia de 2012 recuerda que “Chile ha ratificado, además,

la 'Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres', con lo cual se ha comprometido a impulsar políticas públicas que permitan la igualdad entre los géneros, el acceso a servicios y ocupaciones para lograr la autonomía y a proteger a las víctimas de la violencia en caso de que sea necesario”.

Este espíritu se retoma con fuerza en la presente legislatura, donde se plantea un fuerte compromiso en la planificación de una estrategia general penitenciaria de género que aporte soluciones concretas y dé una respuesta eficaz y global a las situaciones de desventaja que se están evidenciando.

#### Conclusiones:

Se constata la necesidad de introducir la perspectiva de género en el ámbito penitenciario como viene ocurriendo en todos y cada uno de los ámbitos gubernamentales.

#### Propuestas:

Exigir la toma de decisiones para alinear la política penitenciaria, sus normas, usos y costumbres a la normativa internacional y a los planes de igualdad gubernamentales.

Aumentar la recogida de información desglosada por sexo que permita conocer la situación real actual de las mujeres y monitorear los avances producidos por las políticas implementadas.

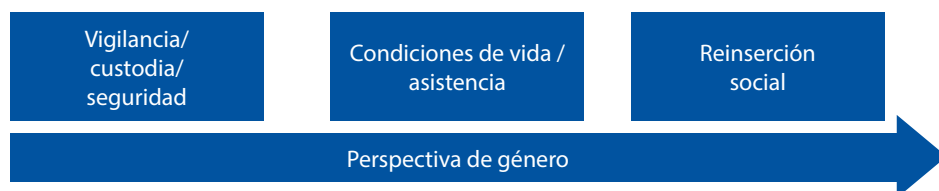
## Ausencia de un modelo unitario de reinserción y de liderazgo

La Gendarmería de Chile es la institución que se encuentra a cargo de las prisiones del país. Depende jerárquica y funcionalmente del Ministerio de Justicia. Se sustenta en una organización jerárquica, uniformada, disciplinada y armada. La Dirección Nacional ostenta la máxima jefatura dentro de la institución, y esta a su vez se divide en sus respectivas Direcciones Regionales. De ellas dependen los establecimientos penales adscritos a su jurisdicción geográfica. Tiene como misión el “contribuir a una sociedad más segura como integrante de la seguridad pública logrando garantizar el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las penas restrictivas o privativas de libertad a quienes los Tribunales de Justicia lo determinen, entregando al afectado un trato digno, y desarrollar programas para la reinserción social a fin de tender a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual”.

De esta definición derivan sus líneas estratégicas que vamos a analizar dentro de las funciones de:

- Vigilancia.
- Atención y asistencia.
- Reinserción social.

Atenderemos, a su vez, a la consideración de la perspectiva de género en todas ellas.



## Vigilancia, custodia y seguridad

A pesar de la dependencia funcional del Ministerio de Justicia, el liderazgo tácito y formal sobre la vigilancia de los recintos penales corresponde indiscutiblemente a la Dirección Nacional de la Gendarmería de Chile, quien determina en base a directrices administrativas, la organización y el régimen de vida de las personas privadas de libertad (y por extensión, de aquellas medidas sustitutivas). Socialmente este trabajo se encuentra reconocido y este liderazgo no se discute por su alto grado de eficacia.

La historia de los recintos carcelarios está ligada al aseguramiento de la custodia de los detenidos, imputados y condenados para garantizar las medidas cautelares, mientras se sustancia el procedimiento penal, y para asegurar el cumplimiento efectivo de la pena. En Chile, como en la mayoría de los países del entorno, esta función está encomendada a un cuerpo de formación militar. Esta función de vigilancia y custodia ha sido la tarea predominante a lo largo de varios siglos, razón por la que los recintos carcelarios heredan la estructura de los fuertes y destacamentos militares y los procedimientos y formas de actuación que se corresponden con estos usos<sup>2</sup>.

A pesar del alto grado de profesionalidad desplegado, la seguridad de los recintos cerrados debe mejorarse sustancialmente, pues se mencionan frecuentemente episodios de agresiones, destrozo sistemático de las instalaciones y materiales, extorsiones y robos entre internos. La sensación de inseguridad personal se refleja en las manifestaciones de los reclusos que no consiguen acceder a centros de trabajo o módulos especiales, permaneciendo recluidos en módulos hostiles y hacinados con escasa actividad. Y en la incautación, casi a diario, de armas caseras potencialmente muy peligrosas. La mejora en las instalaciones y sistemas de control electrónico; en las ratios de personal y la disminución de las tasas de sobrepoblación, son elementos necesarios, pero desde luego no los únicos ni los más eficaces.

Existen modelos y programas de convivencia de éxito probado con escasa inversión presupuestaria que provocan cambios sustanciales en las formas de relación con la

2. En el caso de las prisiones femeninas no ha sido infrecuente su ubicación en conventos en desuso, y encomendadas al personal de órdenes religiosas (hasta 1996, el CPF de Santiago), que finalmente han dado paso al cuerpo femenino de Gendarmería, asimilando plenamente los recintos femeninos con esta reunificación las formas de funcionamiento de los penales masculinos.



institución, y disminuyen drásticamente la conflictividad y los incidentes regimentales, permitiendo que cualquier persona ingresada en el sistema (con independencia de su condición procesal), pueda acogerse a una forma de convivencia normalizada y segura<sup>3</sup>, si está dispuesta a asumir un alto grado de compromiso.

## La asistencia

La calidad los servicios que aporta el sistema penitenciario dependen indiscutiblemente de los presupuestos materiales y humanos. Y por tanto de las políticas públicas que son las que determinan el estatus social que se les concede a las personas privadas de libertad (delincuentes probados o presuntos). En la práctica, ninguna política que favorezca las condiciones de vida de los reclusos suele resultar popular ni rentable políticamente, razón por la que el sistema penitenciario siempre se desenvuelve en los márgenes de la precariedad. La determinación de necesidades se establece desde los responsables de planificación de la Gendarmería, pero al estar sujetos a la ordenación de presupuestos generales, quien autoriza el gasto es el Ministerio de interior, por lo que es quien finalmente ostentaría, al menos, de manera formal el liderazgo en materia de gastos e inversiones.

Otra cuestión diferente es que esta función de asistencia recae directamente en los operadores de la Gendarmería (agentes, personal civil y técnico, etc.), que diariamente conviven con los reclusos y es el trato humano que otorgan las personas y la sensibilidad que despliegan para resolver sus necesidades más perentorias lo que determina esta calidad. En general la atención personal suele atenuar estas carencias, pero el grado de sobrepoblación en relación al personal disponible merma estos esfuerzos. Un avance en la calidad de las instalaciones y en los servicios básicos (generalmente deficientes), redundaría en la mejora de la atención, junto a una mayor la dotación de personal, y en la capacitación del mismo en habilidades sociales y resolución de conflictos.

## La reinserción social

En el caso de la función resocializadora del sistema penitenciario encontramos que aún se encuentra lejos de la solvencia operativa de la primera. En su conjunto, el peso de esta función recae en las facetas más desarrolladas, como son la nivelación escolar y el trabajo penitenciario, de las que hablaremos más tarde. La intervención psicosocial, por el contrario, se contempla como una amalgama de acciones, planes y proyectos. Algunas más avanzadas, como el proyecto de implementación del modelo integrador de riesgo-necesidades-responsividad, para intervenir en los factores de riesgo delictivo susceptibles de modificación. Pero en gran medida recaen en un conjunto de acciones

---

3. El modelo de "Módulos de Respeto" implantado en España, y que se encuentran en proceso de implementación en otros países, ha resultado una modificación sustancial en la forma en que los internos viven su encarcelamiento.

de muy diversa índole: actividades variadas, dispersas, sin continuidad temporal, ni soporte económico y escasamente organizadas. Casi siempre al albur de iniciativas individuales provenientes de algún miembro del *staff* de la prisión donde se desarrollan, de algún trabajador de Gendarmería con especiales inquietudes, o a propuesta de sentenciados con conocimientos en algún campo laboral concreto (fundamentalmente trabajo manual o artesano). O impulsadas por alguna organización no gubernamental o determinadas confesiones religiosas.

Podría decirse que toda iniciativa u “ocurrencia” tendría cabida bajo el paradigma de la reinserción, pues no existe un modelo integrador, ni una definición de objetivos clarificadora que permita una planificación eficaz (ni la evaluación correspondiente). Ni siquiera una normativa básica que integre los preceptos dispersos<sup>4</sup>, que contemple la ordenación personal correspondiente, que procure su formación en técnicas de intervención probadas, determine funciones, otorgue presupuestos finalistas, etc.

La reeducación y la reinserción social son el marco de las políticas de intervención penitenciaria. Y como ocurre con cualquier acción pública, para poder alcanzar estos fines se ha de contar con una combinación de recursos necesarios: normativos, humanos, financieros y tecnológicos.

Y todo ello bajo un liderazgo formal y funcional adecuado. Precisamente en el momento actual este liderazgo no solo parece no estar consolidado, sino que se encuentra diluido entre las diferentes capas administrativas; entre la responsabilidad política de la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia, y las funciones organizativas de la Subdirección Técnica de la Gendarmería (y la capacidad autoorganizativa de los correspondientes subsistemas, y la autonomía otorgada a las Unidades Técnicas de las Direcciones Regionales). Conviven líneas de trabajo impulsadas por la Gendarmería, por el Ministerio de Justicia y otras actuaciones externas, que a veces se complementan, pero otras veces provocan interferencias y desconcierto entre los profesionales.

### La atención al género en la organización formal

Consecuentemente a la falta de concreción del modelo global de política de reinserción social que permita una homogenización en la intervención penitenciaria, la introducción del factor de género en esta planificación es bastante precaria. Muy recientemente se han implantado planes parciales de acción desde el ámbito de influencia de la Unidad de Género y la División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia. En paralelo se está creando una Unidad de Género dentro del *staff* de la Dirección Nacional de Gendarmería. Ambas con una falta de comunicación importante, duplicando esfuerzos, lo que lastrará los resultados finales si no se define una unidad de acción.

---

4. Algo que sí ocurre, afortunadamente, con la extensa regulación de la actividad laboral recogida en el Decreto 943 del Reglamento que establece un estatuto laboral y de formación para el trabajo penitenciario.

### Conclusiones:

La disparidad respecto a las funciones de liderazgo formal en relación a las tareas de reinserción dificultan una política integral o unidad de acción que clarifique objetivos, priorice los lineamientos, haga homogéneos los procesos de implementación y reordene la disparidad de acciones y actuantes.

La perspectiva de género se está introduciendo a golpe de iniciativas provenientes de distintas estructuras funcionales sin una planificación ordenada ni global.

### Propuestas:

Dotar definitivamente de una unidad de acción al sistema penitenciario en el objetivo estratégico de la reinserción sociolaboral. Para ello, desde la Subsecretaría de Justicia se facultaría, de forma permanente, o eventual, a la División de Reinserción Social del ministerio para la dirección, coordinación y diseño de las líneas generales prioritarias de intervención en materia de reinserción, que cubrirán las áreas educativas, laborales, terapéuticas y psicosociales. Todo ello considerando los informes de los correspondientes departamentos técnicos de la Gendarmería de Chile que deberían estar integrados en la mesa de planificación. Desde este órgano político-técnico se propondrán los objetivos e indicadores necesarios para su evaluación. Esta función directiva precisa de una estructura reforzada y adecuada, por lo que la Oficina de Planificación y Presupuestos de Justicia debe considerar la dotación de personal técnico suficiente, y consecuentemente una asignación presupuestaria necesaria para asumir esta función eficazmente.

En esta mesa de planificación es conveniente incluir las voces de profesionales externos solventes en criminología, políticas educativas, capacitación laboral, intervención psicosocial, etc.

## La normativa sobre ejecución penal y la ausencia de control jurisdiccional

### El régimen penitenciario

Tiene consolidadas sus pautas de actuación en el Decreto nº 518, de 1998, del Ministerio de Justicia, que aprueba Reglamento de Establecimientos Penitenciarios y la Ley Orgánica de Gendarmería. En dicho cuerpo legal se faculta al director Nacional de Gendarmería, y por delegación a las estructuras regionales o los propios directores de establecimiento para determinar y regular el funcionamiento preciso del régimen de cada establecimiento penitenciario dentro de los parámetros establecidos en él.

## La reinserción social

Definida como la acción educativa necesaria para la reinserción social, queda establecida en el Art. 1 del Reglamento como fin primordial de la actividad penitenciaria, junto a la “atención, custodia y asistencia” de los detenidos, procesados y condenados. Esta equiparación formal como “fin primordial” queda pronto en entredicho cuando se comprueba la extensión del articulado que se reserva para estas funciones: prácticamente comprimido en un único apartado específico, el Título 5º “de las actividades y acciones para la reinserción social”, que en su desarrollo final se limita a definir conceptualmente los principios de estas acciones y su carácter progresivo y voluntario. El resto desarrolla de forma mucho más extensa los procedimientos para la concesión de los permisos de salida<sup>5</sup>

## La sensibilidad al género en el presente Reglamento.

Al hacer una revisión explícita de la normativa que sustenta la ejecución penitenciaria, queda patente que el Reglamento<sup>6</sup> que rige las condiciones de vida y la ejecución penal se diseñó para una población reclusa masculina. La mención a las especificidades de trato respecto a las mujeres apenas no se contempla, pues se limita exclusivamente a mencionar los aspectos biológicos relativos al embarazo, la maternidad y la lactancia o la necesidad de separación por sexos por razones de orden u seguridad.

## El rango normativo y la falta de control jurisdiccional

La actividad penitenciaria, encuadrada dentro de la potestad retributiva del Estado, tiene un alto componente normativo que regula o limita, en determinados supuestos, los derechos de las personas sometidas a prisión. Sorprende que el rango normativo de esta norma no sea de Ley, y que no se contemple la creación de la figura de juez de Ejecución Penal y de Vigilancia Penitenciaria, que dotaría de un control jurisdiccional adecuado a las decisiones administrativas, eliminando la posible sospecha de arbitrariedad que puede recaer sobre las mismas. A su vez sería el garante para la eliminación de toda discriminación en base al género que *de facto* pudiera producirse.

## Consolidación normativa

Hay que ser conscientes de que revertir una situación de varios siglos, en un universo fundamentalmente masculino, no es una tarea fácil. Y que si no se dota de una batería legislativa que “apuntale” las acciones positivas compensatorias, cualquier cambio social o crisis puede limitar o ralentizar el ritmo de estos avances. La norma no puede ir

5. Es cierto que variablemente se introducen a lo largo de su articulado otras cuestiones como las labores educativas y laborales, pero no de forma sistematizada.

6. La misma ausencia de mención explícita la encontramos en la Ley procesal y penal, la Ley de Gendarmería e incluso en el reciente Estatuto Laboral.

siempre por detrás de los avances sociales, ni encorsetar de tal manera la actividad penitenciaria que no permita innovar nuevas formas de actuación. La introducción de medidas legales avanzadas y progresistas resulta siempre aconsejable, pues aunque la institución no esté en este momento preparada para alguna de ellas, servirán de acicate y establecerá las metas a alcanzar acortando los tiempos a su consecución.

#### Conclusiones:

A pesar del discurso oficial, la actual normativa da plena preponderancia a las funciones de vigilancia y control sobre la tarea rehabilitadora.

La atención al género está prácticamente ausente, salvo la vertiente biológica derivada de la maternidad, incluso en las normas dictadas más recientemente, como ocurre en el Estatuto Laboral.

#### Propuestas:

Habría que dotar de rango de Ley a la normativa penitenciaria, e introducir mecanismos de control judicial a las decisiones de la Administración penitenciaria.

En tanto, habría llegado el momento de actualizar el Reglamento Penitenciario incidiendo en la mejora de los procesos reeducativos, y ajustando todo el articulado a las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas, en su rango de normas complementarias a las normas mínimas para el tratamiento de los reclusos.

Articular una normativa legal de carácter marcadamente progresista (incluso avanzada a su tiempo), resulta un mecanismo muy eficaz para acortar los tiempos del proceso de cambio, pues obliga a los poderes fácticos a adaptarse a ella en el menor tiempo posible.

## El modelo de construcción carcelaria y su equipamiento

### El modelo residencial carcelario

Existe una cierta disparidad en el modelo constructivo de las cárceles y recintos penales del país. Ante la presión demográfica, en las últimas décadas se han creado un importante número de establecimientos bajo el modelo básico de vigilancia y contención, que pronto se han demostrado insuficientes en plazas e instalaciones, teniendo que sufrir ampliaciones y reformas urgentes y apresuradas. La consecuencia de estas medidas de improvisación es la intolerable masificación y la falta de espacio en algunas de ellas y unas gravísimas carencias en equipamiento y servicios que pone en serio riesgo la función global del sistema y de los propios encargados de la custodia, que conviven en un espacio hostil y paupérrimo<sup>7</sup>.

7. Algunos de los espacios visitados, como el Centro Penitenciario de San Antonio, y otros similares que nos han referido, son ejemplos extremos de recintos que adolecen de las más mínimas condiciones de habitabilidad pues sufren de un hacinamiento extremo e insalubridad en las instalaciones que difícilmente son compatibles con los mínimos estándares residenciales.

En el actual parque residencial conviven vetustos establecimientos y edificios no penitenciarios adaptados a este uso, con los más modernos establecimientos o complejos penitenciarios. A los que hay que sumar la modalidad recientemente introducida de centros concesionados donde la construcción y los servicios generales dependen de una empresa privada (no así las funciones regimentales que se mantienen a cargo de la Gendarmería). Las últimas construcciones mejoran las compartimentaciones modulares, están equipadas con innovadores sistemas de vigilancia y seguridad, se eliminan los dormitorios de aglomeración, etc. Todo ello redundará, sin duda, en una mejora sustancial de la calidad de vida y servicios<sup>8</sup>.

### **Las zonas para la rehabilitación**

Pero aún estos nuevos centros están apegados al modelo de custodia con escasas concesiones hacia las tareas formativas. Es cierto que algunos están dotados de talleres y aulas, pero a los que no podrán acceder más que un número reducido de reclusos seleccionados por su comportamiento ejemplar. Un pequeño porcentaje que podrá disfrutar de una mejora en sus condiciones de vida. La escasez de lugares para desarrollar actividades formativas y laborales, terapéuticas, deportivas y de ocio para el resto de la población (imputados, reincidentes, de conducta irregular, etc.), impide el acceso a tareas de rehabilitación o de normalización conductual, quedando relegados a la más absoluta inactividad.

En general, en casi todos los centros se han reutilizado espacios para acomodar talleres y zonas escolares, con más imaginación que medios, pero con una precariedad tal que en muchos casos va en detrimento de las condiciones de seguridad (de internos y funcionarios).

### **Los espacios femeninos**

Estas carencias reflejadas se agravan de forma fragante en el caso de las mujeres reclusas. Con pocos centros exclusivamente femeninos, son destinadas a departamentos en prisiones de hombres, normalmente escasos, promoviendo un mayor alejamiento de su entorno familiar y protector. Con tasas de sobrepoblación muy importantes y carencia de medios básicos acuciantes: aseos, agua caliente y calefacción, dormitorios de aglomeración hacinados, etc.

Las posibilidades de desarrollo de estas mujeres son insuficiente, pues a la falta de espacios para talleres y actividades formativas para su uso se une el constreñimiento a que se les somete (atendiendo a razones de seguridad), al no poder salir del módulo salvo en contadas ocasiones.

---

8. Sin embargo, arrastran carencias básicas como agua caliente y calefacción para las condiciones climáticas extremas.

La imposibilidad para realizar la más mínima clasificación o separación interior entre ellas por perfiles penales enrarece la convivencia, ya que es imposible sustraerse de la influencia negativa y la agresividad de aquellas internas más conflictivas que dominan el módulo y ejercen presión sobre las menos problemáticas.

Como contraste positivo hay que destacar finalmente el gran avance modernizador de las medidas alternativas a la pena de prisión que mitigan en gran parte estas carencias, y que se están implantando en edificios de usos civiles con condiciones de habitabilidad bastante adecuados.

#### Conclusiones:

Las actuales construcciones carcelarias son las responsables en gran medida del entorpecimiento de las funciones rehabilitadoras, pues limitan la posibilidad de acceso a actividades de un gran número de las personas recluidas.

Las mujeres residen en espacios residuales con imposibilidad de clasificación interior, y sin equipamientos ni servicios adaptados a sus necesidades, ni las de los hijos con los que a veces comparten internamiento.

#### Propuestas:

Es absolutamente necesario invertir en la construcción de nuevos espacios penitenciarios que dignifiquen las condiciones de vida de los reclusos, bastante precarias hoy en día, en gran parte del país.

Y para ese fin, se debe crear una comisión de trabajo (Ministerio y Gendarmería) donde consensuar y definir un modelo penitenciario moderno y seguro que atienda de igual modo a los requerimientos de seguridad, y a la necesaria dotación de espacios polivalentes para aulas, talleres, espacios de ocio, y para que el personal de vigilancia y técnico pueda desarrollar sus funciones con normalidad.

El modelo penitenciario de futuro que albergue a mujeres ha de contar con espacios más amplios y equipamientos suficientes, que respondan a las necesidades de clasificación interior, y con servicios para atender a sus necesidades específicas. Para ello es imprescindible contar con la voz y experiencia de personal de los centros femeninos, casi siempre ausentes en esta toma de decisiones.

En los espacios de menores que compartan internamiento con sus madres debe considerarse que cualquier mejora sustancial es a favor del interés superior del menor. Deben contar con locales apropiados para desenvolverse un ambiente estimular rico y apropiado.

La atención especializada a estos menores debe procurarse, siempre que sea posible, en el medio libre compartiendo cuidados e instalaciones con otros niños del entorno, enriqueciendo y normalizando con estas salidas diarias su visión del mundo real.

## La cultura institucional

### La capacitación del personal penitenciario

El profesional de la Gendarmería desempeña sus cometidos en una organización muy estructurada y poco flexible en el que priman las prevenciones de seguridad. El carácter jerárquico, disciplinado y uniformado refuerza los aspectos, actitudes y valores donde la autoridad y el orden dominan la vida cotidiana de los reclusos y reclusas, y también imbuye de estos valores al propio personal, en el aspecto, gestos y comportamiento.

Desde el momento del ingreso en el sistema, la capacitación inicial va inculcar la impronta de la cultura institucional a los gendarmes y al personal civil de nuevo ingreso. De qué manera se programe esta formación inicial, los modelos que se presentan y sus actitudes serán determinantes como aprendizaje vicario.

Aún hoy en día, una gran parte de los agentes penitenciarios con funciones de custodia consideran su función prioritaria, minusvalorando tanto las tareas de reinserción como a aquellos que quisieran trascender a su papel de meros vigilantes, como algo impropio a su esencia. Incluso admitiendo cierto valor al trabajo y formación de los reclusos, esta sería considerada como un premio, solo al alcance de los menos delincuentes y más sumisos. Sin embargo, es común encontrar personal de vigilancia sobrecualificado y/o con estudios superiores, que ya participan o podrían hacerlo en mayor medida, en tareas de rehabilitación (previa formación específica), como apoyo a los programas de intervención. Debiera plantearse la valoración de estas funciones como mérito profesional lo que contrarrestaría esta visión negativa haciendo de esta implicación algo deseable.

### ¿Creemos en la reinserción?

El paradigma de la reinserción social se está convirtiendo en la muletilla en la que todo cabe: la clasificación, la valoración conductual, la intervención terapéutica, la ocupación, la distracción y, por supuesto, la formación y el trabajo. El discurso oficial está plenamente asumido (al menos de manera explícita y formal). Otra cuestión distinta son las actitudes personales y el arraigo de métodos y formas de funcionamiento que frecuentemente lo distorsionan y desmienten. Podríamos decir que a todos les suena la música, pero solo unos pocos conocen bien la letra.

La capacitación en materia de reinserción para todos los agentes penitenciarios no puede ser anecdótica. Solo hace falta comprobar las horas que se dedican a formar a las diferentes escalas y personal civil en estas materias en relación a las funciones más regimentales (y el perfil técnico de los profesionales que lo imparten), para valorar el grado de apuesta institucional real. Igual ocurre en relación a los cursos de reciclaje y en las agendas de las reuniones profesionales.



Aquellos que componen las Unidades Técnicas, y sobre los que recae esta tarea más directamente no valoran positivamente la preparación específica y el reciclaje que reciben. A pesar de los intentos de introducción de los modelos teóricos actuales de psicología criminal, no existe aún una cultura real de “intervención penitenciaria” pues se aplican, y de forma parcial, solo en algunos centros. Con independencia de la atención individual a demanda de los reclusos por parte de los componentes de la unidad técnica (psicólogo, trabajador social y monitor ocupacional) y sus incontestables efectos beneficiosos, las tareas que desarrollan estos profesionales tienen como ocupación primordial la realización de informes para un diagnóstico inicial y la propuesta del plan de intervención, la obtención de beneficios, la designación de un puesto laboral o su destino a otros subsistemas. Todo ello con un fuerte componente burocrático que entorpece una actuación más profesionalizada. Y esta carga burocrática sirve, a su vez, de justificación para no llevar a cabo intervenciones avanzadas. Relatan que han recibido una capacitación escasa en relación a técnicas específicas de intervención psicosocial, y no están familiarizados con métodos definidos de intervención grupal, ni cuentan con los instrumentos metodológicos adecuados (manuales) para hacer frente con previsión de éxito a una terapia específica, por ejemplo, para delitos de agresión sexual, violencia de género, drogodependencias, ludopatía, etc., o perfiles específicos, como enfermos mentales, discapacitados, jóvenes, extranjeros, mujeres, etc.

Además, en muchos casos comprobamos que no podrían hacerlo aunque quisieran, pues carecen de las condiciones mínimas como un espacio para una intervención grupal, ni los medios técnicos y materiales para apoyar estas intervenciones. Tampoco existe una evaluación exigible, por lo tanto las inquietudes personales no se potencian convenientemente provocando postura acomodaticias en un personal que debería estar más motivado.

Desde un punto de vista global, las funciones de rehabilitación están enfocadas primordialmente a la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad. Los internos/as verán cumplidas sus expectativas penitenciarias más fácilmente, en la medida en que se postulen y sean considerados aptos para integrarse en esta vía. Los penados tienen asumido que sus posibilidades de acceso a los beneficios penitenciarios que supone el reagrupamiento familiar, y en su caso, un efectivo acortamiento de condena (salidas, régimen semiabierto y abierto), pasan casi siempre por la consecución (y mantenimiento) de una conducta estable y un puesto laboral dentro del centro de educación y trabajo del establecimiento y sirven por ello de poderoso elemento motivador. Esta selección está supeeditada de tal forma a la conducta instrumental de los internos que el fin último de estas tareas parece estar más encaminado al mantenimiento del orden y la férrea disciplina que a la consecución eficaz de la mejora de su capacitación y de las posibilidades de reinserción laboral real. No tanto hacia el cambio, sino a la sumisión a la normativa.

El principal escollo es que estos criterios de selección de internos dejan fuera a los que más lo precisarían (reincidentes o mayor compromiso delictual), a los imputados,

los que les resta menos de un año de condena, etc. No se trabaja suficientemente con la modificación conductual de los que necesitan mayor intervención, pues sufren una mayor vulnerabilidad desde el fracaso de la estructura familiar, escolar, contagio de actitudes prodelictivas en el entorno marginal de referencia, etc.

La falta de competencia social y de habilidades de relación de una cantidad importante de internos imbuidos en la subcultura marginal (y que a la postre les impide ser merecedores de postularse a actividades laborales regladas), debe ser atendida con programas específicos: motivación, mediación, habilidades sociales, modelos convivenciales, etc., con lo que el arco de intervención se ampliaría considerablemente.

Para modificar estas actitudes se precisa definir muy claramente los objetivos al más alto rango institucional y obrar en consecuencia:

- Abrir cauces de consulta y decisión en todos los niveles para la implementación de nuevas políticas públicas siempre facilitará que sean consideradas como deseables y apropiadas. De otra forma se entenderá como algo impuesto, a cumplimentar con el esfuerzo mínimo para salir del paso.
- Tras la definición de los programas establecidos como prioritarios y obligatorios en su implantación, se debe crear un sistema de evaluación de objetivos cuantificables, e instrumentos de recogida de los resultados, para, finalmente, promover el reconocimiento público de los éxitos obtenidos.
- La labor de los alcaldes y jefes de los establecimientos es primordial, pues el éxito de estas políticas dependerá del modo en que perciban todos y cada uno de los trabajadores el peso específico que se le da a las tareas de reinserción desde la dirección (facilitación de espacios, dotación de personal, adecuación de horarios, flexibilización normativa, aporte de material, etc.).

## **El mundo penitenciario, un universo masculino**

Es una evidencia que el modelo profesional de la Gendarmería está masculinizado. Una visión que comparten la mayoría de las agentes y responsables femeninas de este cuerpo entrevistadas es que es un ámbito con arraigadas actitudes machistas heredadas en el tiempo.

Con independencia de los desfases debidos a la posterior incorporación de la mujer a la carrera militar, y su menor proporción en número y en la antigüedad en el escalafón, hay una sensibilidad general en el sentido de que las mujeres tienen prácticamente cercenada su capacidad de ascenso y de asumir responsabilidades. Hay una barrera invisible que parece impedir que ante iguales condiciones laborales una mujer asuma la jefatura y/o los demás puestos de alto nivel de un centro penitenciario que no sea

exclusivamente femenino<sup>9</sup>. Es necesario evidenciar el alcance real y estadístico de este desfase monitorizando todos los parámetros respecto a género (ascensos, porcentajes de mujeres en los cuadros de mandos, remuneraciones, etc.). Y como en otros ámbitos, podría plantearse la aplicación de medidas correctoras positivas, posiblemente temporales, promocionando a los puestos de dirección y responsabilidad a un mayor número de mujeres por proceso selectivo para lograr con ello una cierta “normalización” institucional.

El universo de las mujeres no ha entrado aún en la capacitación inicial, ni en los programas de formación oficial. Recientemente se está considerando su inclusión mediante planes parciales y la creación de una Unidad de Género que introducirá el debate sobre estas cuestiones, en reuniones directivas, pero a la que le queda mucho recorrido para lograr un papel significativo institucional, ni la suficiente cota de poder para modificar cuestiones significativas.

### La visión de la mujer privada de libertad

La igualdad en la normativa y la propia visión patriarcal predominante en el personal penitenciario impide una visión crítica y objetiva. Partiendo del presupuesto del “Género Neutro”, si se pregunta a la mayoría de directivos u operadores penitenciarios (fundamentalmente en los centros con población de ambos sexos y casi exclusivamente del sexo masculino), sobre la posible discriminación de la mujer en prisión, la respuesta invariable es que el trato a las mujeres es igualitario e incluso, más favorable. Visión que no se sostiene en absoluto a la vista de cualquier estudio en profundidad basado en evidencias e indicadores objetivos. Inmediatamente se pone de ejemplo la situación de las mujeres madres, que reciben una respuesta residencial separada, y una atención de los menores a cargo de personal profesional del SENAME.

La normativa interna: horarios, objetos permitidos, controles de seguridad, etc.; se aplican de forma indiscriminada a ambos sexos, sin contar que la peligrosidad real difiere sobremanera entre unos y otros, y que la mayoría de controles puedan resultar innecesarios en el caso de mujeres.

En centros mixtos no les está permitido a las mujeres acceder a las aulas, talleres y ocupaciones laborales junto con los hombres. La escasa actividad queda constreñida al espacio modular, sin la posibilidad de movimientos internos que pueden tener los hombres del mismo centro. Por este motivo la variedad de ocupaciones es mucho menor, limitándose a tareas de hilo y manualidades que no requieren espacio o maquinaria. Y que poco aportan a la mejora de las condiciones de insertabilidad.

---

9. Sin embargo, este techo invisible no existe en las jefaturas de los Centros de Reinserción Social, al asumir que las labores asistenciales que allí se desarrollan son más apropiadas al personal femenino.

La oferta programática ofrecida a las mujeres reclusas no difiere en su concepción a la diseñada genéricamente a los hombres, ni se ha contemplado una formación particular a los profesionales que desarrollan su acción con ellas. No se conoce, por ejemplo, intervención específica para atender la dependencia hacia la figura masculina, ni la vulnerabilidad ante la violencia de género.

#### Conclusiones:

La cultura institucional asume como propias las funciones relativas a la reinserción, pero muy a menudo, como un mero complemento o adorno a la labor regimental.

El trabajo y la educación son los pilares fundamentales en detrimento de otra pluralidad de acciones, y solo al alcance de un pequeño porcentaje de internos.

La cultura de la “intervención penitenciaria” sobre los factores criminógenos que están en la base de la actividad delictiva se encuentra en un estado incipiente de desarrollo.

El tratamiento de las mujeres (salvo en los centros femeninos) es una mera transposición de la actuación de los centros masculinos pero con mayores limitaciones al estar constreñidas en espacios limitados y no poder participar en actividades mixtas.

#### Propuestas:

Redefinir los objetivos globales de intervención penitenciaria, ampliando la formación de los profesionales en técnicas y programas específicos, complementarios a la oferta laboral y educativa.

Instaurar intervenciones específicas para mujeres que tengan en cuenta las diferencias en relación a los factores que provocan y perpetúan su inmersión en el delito.

## Disgregación de subsistemas, compartimentación

El conjunto de la actividad penitenciaria se encuentra compartimentado en diferentes estructuras funcionales o subsistemas de atención especializados: cerrado, semiabierto, abierto y pospenitenciario. Hablamos de un sistema complejo y diverso cuyo objetivo es la paulatina reintegración social de los distintos perfiles penales, y en la práctica, cada uno de ellos mantiene sus propias funcionalidades, objetivos y formas de intervención. Es su aspecto positivo, esta compartimentación está permitiendo un alto grado de especialización de cada uno de ellos y del personal que presta sus servicios.

El nexo de unión es la dotación de unas mayores cotas de responsabilidad y autonomía según se avanza en el proceso, con la actividad laboral como principal requisito, acompañada, en su caso de formación escolar nivelatoria. La reinserción sociolaboral como un proceso de cambio debe estar al alcance de cada persona sentenciada, por lo que la Institución Penitenciaria está obligada a poner a su disposición las herramientas necesarias que le permitan superar las carencias y problemáticas personales que propiciaron la inmersión en el mundo delictivo. Cada uno de estos subsistemas debe contar, por tanto, con estos instrumentos como vía de avance en este proceso lo que le

permitirá adaptarse positivamente a las exigencias sociales y laborales del medio libre. En todos ellos se aprecia una gran vitalidad en la búsqueda de espacios, recursos, y empresas para integrar en empleos remunerados al mayor número de usuarios.

Ordinariamente, la superación del régimen cerrado y la integración en otros sistemas más ventajosos está ligada a la buena conducta priorizándose los internos considerados de bajo compromiso delictual. Un comportamiento favorable mantenido en el tiempo y no contar con antecedentes previos es una condición necesaria para postularse a un trabajo y a una progresión desde el régimen cerrado más restrictivo. Pero no es suficiente. En demasiadas ocasiones, la posibilidad de una plaza laboral sirve de filtro o cuello de botella, lo que supone el ejercicio de una implacable selección por parte del personal técnico, que tiene que dejar fuera a los que les resta poca condena, o demasiada, o aquellos que encontrarían serias dificultades en su ámbito social. Solo el 0,65% de la población penal se encuentra atendida en régimen semiabierto, cuando en otros sistemas penitenciarios más avanzados esta cifra alcanza al 15-30% sin que se quiebre el principio de custodia, ni incremente el índice de inseguridad ciudadana significativamente.

#### Población atendida al 3-04-2015 por subistema de atención según sexo

Tipo de población	Hombres	Mujeres	Total	
Total de atendidos	115.051	13.988	129.039	100,00%
Subsistema cerrado	38.952	3.126	42.078	32,61%
Subsistema semiabierto	734	107	841	0,65%
Subsistema abierto	50.650	7.732	58.382	45,24%
Subsistema pospenitenciario	24.715	3.023	27.738	24,50%

Fuente: Unidad de Estadística, Subdirección Técnica.

Este sistema selectivo se plantea como fuerte elemento motivador para mejorar o mantener una conducta intachable, pero desalienta a un porcentaje demasiado alto de personas condenándolas a un prematuro fracaso. Esta es la percepción que refleja mayoritariamente la población reclusa de los regímenes cerrados, que ven su acceso a beneficios penitenciarios mermado por la falta de trabajo, y por ello sufren peores condiciones de alojamiento e inseguridad personal y sobrepoblación, y un mayor contagio de actitudes marginales. Así lo manifiestan también los responsables laborales, que entienden que bajo las condiciones necesarias muchas más personas podrían acceder al régimen semiabierto y abierto, con lo que la duración efectiva de las condenas sería menor, y más esperanzadora y relajada sería la convivencia. La ampliación de la oferta laboral es el deseo reiterado manifestado por unanimidad.

Una convicción muy extendida socialmente y entre un sector del personal penitenciario es que las personas reincidentes son plenamente responsables de su fracaso personal, y por tanto no serían merecedoras de posteriores oportunidades. Sin embargo,

otras voces reconocen que se trabaja poco con ellos para modificar otros factores de riesgo (personal, familiar, social), y que por tanto, habría que romper esta tendencia y trabajar más profundamente con estos perfiles, asumiendo que su fracaso es debido también a la vulnerabilidad provocada por el entorno en que se han desarrollado.

En conjunto, los responsables y trabajadores de los diferentes sistemas examinados coinciden en varias apreciaciones:

- La prioridad dada a las tareas laborales y escolares impiden trabajar adecuadamente los niveles de intervención psicosocial y terapéutico, encontrando los internos trabas para asistir a consulta o terapia con los profesionales.
- Sin este trabajo complementario sobre las estructuras más internas de la personalidad, se prevé que pocos internos culminarán con éxito su inserción futura en el mercado laboral, una vez que la motivación derivada de los beneficios penitenciarios (motivación instrumental) desaparezca.
- Existe una indeseable fragmentación entre sistemas, con desconocimiento o muy escasa continuidad de las acciones emprendidas en los sistemas anteriores. No hay un soporte documental reglado para ello, ni cauces de comunicación formales. Hay pocas posibilidades de saber qué acciones previas acometieron, ni los resultados de las mismas.
- Tras su derivación a sistema semiabierto, o pospenitenciario, se pierde la posibilidad de seguimiento con las personas con las que se ha trabajado muy intensamente a lo largo de mucho tiempo (un deseo manifiesto es que los responsables del sistema abierto pudieran asumir el pospenitenciario de los que estuvieron a su cargo, y contar, además con personal propio que pudiera hacer la integración sociofamiliar, con lo que la eficacia de la intervención mejoraría sustancialmente).

Las mujeres encuentran las mismas dificultades para acceder a un régimen semiabierto, con la dificultad añadida de que tan solo se ha creado un único CET femenino en la región metropolitana de Santiago (Talita Kum), sobre 24 centros masculinos repartidos por la geografía del país. Además, debido a su corta vida de funcionamiento, solo cubre la mitad de su capacidad (38 usuarias sobre una capacidad de 80 plazas).

## **Necesidad de un sistema informático integrador y disgregado**

En el imparable proceso de modernización del sistema penitenciario resulta imprescindible dotar a los órganos de gestión de un sistema informático centralizado que aporte seguridad a las funciones administrativas del sistema, y fiabilidad en las tareas de control de la población reclusa, de su ubicación exacta a tiempo real, y de las diferentes fases de ejecución procesal, penal y penitenciaria. Un sistema que permita su conexión inmediata, bajo idénticos parámetros de lenguaje informático, con los sistemas de policía, judiciales y sociales.

Esta herramienta serviría de nexo de unión entre los diferentes subsistemas para que desde cualquier punto en que se encuentre cada interno, poder hacer un seguimiento adecuado, no solo de las circunstancias propias del proceso penal, sino de la evolución y las actividades que va desarrollando, rompiendo entonces con la disparidad de funcionamientos y la pérdida de información valiosa (ocurre que la información en formato de papel que se transmite de un subsistema a otro es escasa, quedando al criterio de los profesionales el derivar la información completa en su poder respecto a toda la actuación individual que se ha desarrollado hasta ese momento).

#### Conclusiones:

La compartimentación de la actividad penitenciaria en subsistemas de actuación favorece enormemente la especialización de las estructuras, pero está provocando una disparidad de actuaciones y procedimientos que pone en peligro la necesaria unidad de acción.

La falta de cauces efectivos de comunicación entre ellos permite un funcionamiento “estanco” con pérdida de información, lo que hace que la progresión de una persona implica, en la práctica, empezar desde cero.

#### Propuestas:

Retomar el liderazgo de actuación conjunta para armonizar el funcionamiento de los diferentes subsistemas. Crear o mejorar los cauces de comunicación entre ellos.

Unificar en una unidad dependiente del Ministerio de Justicia las relaciones institucionales relativas al empleo, con la búsqueda activa de ofertas laborales en empresas y canalizar las existentes, para que no recaiga solo en la capacidad del responsable del establecimiento para crear lazos institucionales

Instaurar un soporte informático global acorde a las necesidades no solo relativas a la ejecución procesal, penal y penitenciaria, sino a las circunstancias en que se desenvuelve la actividad tratamental.





## Las potencialidades

### Políticas de reinserción consolidadas

En un esfuerzo clarificador desde la Gendarmería se ha definido las bases de acción en cada uno de los subsistemas donde se desenvuelve la ejecución penitenciaria para tratar de abordar una evaluación de la oferta programática de rehabilitación y reinserción social instaurada en ellos. En el extenso documento “Informe final de evaluación programas de rehabilitación y de reinserción social” de julio 2011, de varios especialistas del DIPRES, Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile realizan una importante recopilación de información, que permite sistematizar ordenadamente las diferentes acciones y servicios de rehabilitación que se encuentran a disposición de la ejecución penitenciaria, sus responsables, el contenido de las mismas y una estimación del coste económico.

Según esta clasificación, la acción socioeducativa se despliega en cada uno de estos cinco componentes:

- Programa de reinserción social para las personas privadas de libertad (subsistema cerrado).
- Programa de Centros de Educación y Trabajo (CET) (subsistema semiabierto).
- Programa de reinserción social con penas alternativas (sistema abierto).
- Programa de intervención con hombres que ejercen violencia en el contexto intrafamiliar (subsistema abierto).
- Programa Patronato Nacional de Reos (PANAR) (subsistema pospenitenciario).

En cada uno de ellos se desarrollan acciones encartadas dentro del programa de Rehabilitación y Reinserción Social, bajo la denominación de subcomponentes. El documento posibilita el análisis del efecto de muy diversas actuaciones, tanto de los profesionales propios como de las aportaciones externas cualificadas<sup>10</sup>: atención e intervención psicosocial, capacitación laboral y acceso a oficios, trabajo, deporte,

---

10. Programas instaurados mediante los correspondientes convenios con SENCE (capacitación laboral), CTA (tratamiento de adicciones), MINEDUC (nivelación escolar), etc.

recreación y educación, intervención específica con población de reincidentes (programa del Ministerio de Justicia), reducción de reincidencia, bajo el modelo riesgo-necesidad, seguimiento en salidas, programas de violencia intrafamiliar, de atención a la drogodependencia y otros programas específicos como el denominado “Hoy es mi tiempo”, enfocado en la inserción laboral en el medio libre e intermediación laboral, etc.

Para evaluar la eficacia del tratamiento desplegado en estos programas y subcomponentes se trata de medir evolución de los resultados a través de diversos indicadores de actividad penitenciaria, a lo largo de varios años desde que se inicia este seguimiento (2008).

Los resultados susceptibles de ser medidos exponen de qué manera estos programas están ya bastante consolidados, lo que aporta un cierto dinamismo al sistema. Y cómo está aumentando de forma paulatina el número de beneficiarios de los mismos año tras año. La mayoría de los indicadores propuestos aportan resultados positivos, lo que indica que este es el necesario camino a seguir.

Las principales dificultades se encuentran en la evaluación de resultados respecto a la reincidencia, pues la clasificación efectuada resulta artificiosa en cuanto que no son homogéneos los subcomponentes de cada programa, ni las características de la población que acogen. Unos resultados de reincidencia menores en los sistemas abierto y semiabierto pueden medir, tanto el efecto de las actuaciones sobre ellos, como principalmente, el mejor perfil criminológico, y el mayor acierto en la derivación a estos sistemas a las personas menos delincuentes.

Y dentro de estos subcomponentes, se consideran individualmente la educación y la actividad laboral por el peso específico reconocido en la política de reinserción social.

## **Área educacional. La nivelación escolar**

El hecho de que una persona esté privada de libertad no puede ser impedimento para que pueda acceder al derecho elemental a la educación básica y gratuita. Con toda probabilidad, las carencias formativas están en la génesis de los actos delictivos de muchas de las personas que están en los establecimientos penitenciarios. Es una cuestión de justicia social que puedan encontrar, ya en prisión, las oportunidades a las que no accedieron en el medio libre. Aprender es también la mejor forma de garantizar una salida profesional en el futuro y, quizá, una de las opciones más enriquecedoras y productivas en las que ocupar el tiempo de permanencia obligado durante el encarcelamiento.

Así lo entienden las autoridades educativas del Ministerio de Educación que ponen a disposición del sistema penitenciario el profesorado necesario para que las personas

en reclusión puedan nivelar sus estudios accediendo a una acreditación ordinaria, que mejore su capacidad de empleo. Y lo más extraordinario es que esta oferta educativa se extiende en muchos centros a los tres turnos ordinarios de enseñanza, la mañana, la tarde y la noche para que las personas que desarrollan una actividad laboral, puedan compaginar estas ocupaciones.

La Gendarmería ha entendido el valor intrínseco de esta actividad, con medidas eficaces tendentes a facilitar la asistencia de los reclusos alumnos, flexibilizando los horarios regimentales, y manteniendo la asistencia a la escuela como un elemento primordial para poder postular a beneficios intrapenitenciarios y a una derivación a espacios de mayor confianza. También al acceso a la libertad condicional y solicitudes de indulto presidencial. En su caso, aquellos que carecen de esta formación básica se encuentran obligados a asistir a cursos de nivelación, tanto en el sistema cerrado, como para lograr su permanencia en el sistema semiabierto, en los centros de formación y trabajo.

De forma esporádica, también se facilita que se puedan cursar estudios medios y superiores, a cargo del propio estudiante, en centros educativos en el medio libre. Es una opción que debería completarse con cauces para la obtención de becas y ayudas para los alumnos comprometidos que no puedan hacer frente al gasto.

## La fuerza del trabajo penitenciario

La capacitación y el empleo son las piezas angulares en las que se sustenta la actividad de reinserción en el sistema penitenciario chileno, y como tal se considera un elemento imprescindible en la oferta programática de todos y cada uno de los centros y de los diferentes subsistemas. Es muy esperanzador ver el alto grado de desarrollo de iniciativas laborales y la implicación conjunta de las empresas y de los trabajadores.

La Gendarmería de Chile está plenamente comprometida en la búsqueda de recursos, públicos y privados, para ampliar la oferta de empleo intrapenitenciario, y facilitar cauces de ocupación remunerada en el exterior para aquellos que cumplen medidas alternativas o en las fases del egreso. Prueba de ello también es el desarrollo de talleres propios muy profesionalizados y extraordinariamente equipados, como los de panadería, instalados en muchos centros con capacidad para facilitar la alimentación de los internos propios y establecimientos colindantes y expandir su actividad al exterior. O los grandes talleres de metalurgia, madera, componentes electrónicos, manipulados, etc.

Los CET cerrados que hemos tenido ocasión de visitar (Colina1 y CPF de Santiago) son un modelo a seguir para el resto del país, y exportables en sus aciertos. El modelo

autogestionado del CET Talita Kum resulta excepcional en su concepto, funcionamiento y organización. En ambos es necesario destacar la solvencia técnica y la implicación personal de todos los trabajadores, desde la dirección hasta el personal de control capaz de trascender su papel de meros vigilantes ejerciendo labores de tutoría y acompañamiento.

Este compromiso está patente al comprobar que el principal nivel de inversión institucional parece estar dirigido a la creación de talleres, remodelación de espacios existentes, inversión en maquinaria y dotación de personal. Y a la vista están los esfuerzos comunes desplegados para que estos talleres pervivan procurando que, tras la inversión inicial, puedan llegar a ser autosuficientes económicamente.

La regulación laboral que procura el Reglamento para el Estatuto de Trabajo Penitenciario ha servido para garantizar jurídicamente las diferentes formas de acceso al empleo, y garantizar que las condiciones de los trabajadores bajo el régimen penitenciario estén alineadas con el Código de Trabajo, eliminando cualquier posibilidad de abuso o riesgo laboral

La capacitación y formación reglada corresponde fundamentalmente al SENCE, que alcanza a un gran número de establecimientos, y a diversidad de familias profesionales lo que permite elegir entre diferentes capacitaciones. Sin embargo, estas iniciativas deben ser revisadas, pues a pesar del valor intrínseco de las mismas, reciben fuertes críticas en cuanto que, por problemas burocráticos, no se pueden planificar correctamente, y la calidad de la maquinaria, materiales e incluso profesores son susceptibles de mejora. Esta oferta podría llegar a ser más competitiva si los establecimientos dispusieran de espacios suficientes y acordes con la actividad formativa.

Como hemos comentado, el trabajo es la actividad sobre la que se articula todo el sistema de intervención penitenciaria. La motivación, en un primer momento, es instrumental, en tanto que en gran medida la obtención de beneficios penitenciarios y las posibilidades de acortamiento de condena están ligadas a su inclusión en una actividad laboral, y su mantenimiento en ella, a unos parámetros adecuados de rendimiento.

La escasez de puestos de trabajo hace imprescindible afinar los procesos selectivos, para garantizar unos beneficios económicos razonables, correspondientes a las expectativas de las empresas que apuestan por instalarse en el sistema penitenciario. Lamentablemente esta gran fuerza laboral alcanza a un porcentaje muy pequeño de los hombres y mujeres condenados con lo que se priorizarían a los internos ya adaptados, con recursos personales y experiencias laborales previas. Esto no siempre es coincidente con el interés de la institución de integrar a perfiles menos adaptados, para que por medio del trabajo adquieran la consiguiente capacitación y hábitos laborales y experiencia.

Las mujeres en la actividad laboral están demostrando un compromiso y rendimiento muy destacable, incluso en actividades que requieren mayor destreza. Sorprende comprobar que en el CET cerrado de Santiago los responsables y las empresas apuestan por una oferta muy variada no sujeta a rol de género, con talleres de montaje de perfiles de ventana, espejos, manipulados, etc., lejos de limitarse a los típicos oficios de peluquería, confección y aseo. Impresiona comprobar el alto grado de compromiso empresarial conseguido en ese centro con alrededor de once empresas diferentes instaladas mediante convenio, capaces de garantizar trabajo y una remuneración ajustada a las normas laborales. Todo un ejemplo a seguir por otros establecimientos, pero limitado al área metropolitana, con lo que por el contrario crea una diferencia abismal entre las oportunidades dadas a estas mujeres y aquellas otras desperdigadas por la geografía chilena.

## Desarrollo de las medidas alternativas

Aunque este informe deviene de una revisión de centros de privación de libertad, es digno de destacar aunque sea someramente, el amplio desarrollo legal de las medidas alternativas al encarcelamiento que evitan la desestructuración de las condiciones personales, laborales, familiares y sociales de un número importantísimo de infractores, cuando el delito imputado no es de entidad, y en perfiles de personas que no representan un peligro para la sociedad, pudiendo cumplir la condena impuesta bajo condiciones de autocontrol. Resulta un síntoma esperanzador el alto grado de organización de estas alternativas que se acompaña de unos servicios administrativos bien dimensionados y profesionalizados. El alcance de la intervención psicosocial y personal sobre estos usuarios deberá plantearse más allá de la exclusiva orientación hacia el trabajo, pues como ya hemos mencionado, determinadas carencias personales van a disminuir las posibilidades reales de reinserción.

## El capital humano

Con toda probabilidad, las personas que conforman el sistema penitenciario son el principal activo de esta institución, pues lidian cotidianamente con un sinfín de problemas, atendiendo las más diversas situaciones y a unos perfiles de población muy deteriorada que arrastran serias carencias educativas, psicológicas, sanitarias, etc.

Con un espíritu que sobrepasa muchas veces lo profesional hacia lo vocacional, vienen soportando eternas carencias en instalaciones y medios materiales, a pesar de lo cual, garantizan convenientemente la seguridad personal de los reclusos y trabajadores, el orden y la disciplina.

Por su condición militar, el personal de la Gendarmería de Chile es un cuerpo formado y disciplinado, con un dominio solvente de los procedimientos y las normas. Destaca,

además, por su versatilidad y demostrada capacidad de multiplicar los espacios y reutilizar materiales.

Mucho de sus trabajadores poseen una sobretitulación e intereses profesionales superiores que no encuentran campo de acción, y que podrían integrarse en equipos multidisciplinarios potenciando las labores de intervención penitenciaria (con los correspondientes estímulos para su carrera).

Su orgullo de pertenencia al cuerpo no se corresponde desgraciadamente con la consideración social de este oficio, poco valorado, por lo que debería trabajarse aún más en mejorar la imagen corporativa.

El personal femenino de Gendarmería, formado en los usos y costumbres generales, reproducen los estilos masculinos de trato y relaciones (apariencia, gestos, comportamientos). Ocurre fundamentalmente en los centros mixtos donde son una pequeña minoría, pues en los establecimientos exclusivamente femeninos el trato deviene en más familiar y relajado.

## La sociedad civil y el tercer sector

No podemos olvidar que las mujeres y los hombres privados de libertad son ciudadanos de pleno derecho (salvo aquellos expresamente limitados en sentencia), y que tarde o temprano se incorporarán a la sociedad.

Frecuentemente se pretende que el periodo de encarcelamiento arregle por sí mismo el “desperfecto social” que se ha ido fraguando en el historial de estas personas desde la infancia: privaciones económicas, fracaso en la escolarización, episodios de abandono o maltrato, etc. Tratar de cargar en exclusiva al sistema penitenciario la tarea de la rehabilitación y plena reinserción supera muchas veces a las posibilidades reales. La prisión puede responder en justa medida a su capacidad y recursos, que nunca serán suficientes ni plenamente satisfactorios, pero ha de ser la sociedad en su conjunto la que debe asumir su parte de corresponsabilidad en esta tarea.

Así lo entiende la sociedad civil que cada vez con mayor frecuencia se presta a colaborar en las tareas de reinserción, asumiendo este compromiso como algo propio. La vía más destacable son los convenios con el sector empresarial, que entiende que pueden conjugarse sus pretensiones económicas, con la posibilidad de facilitar el aprendizaje de un oficio para personas que no tuvieron esa oportunidad.

A nivel interinstitucional son muchos los convenios para que los privados de libertad accedan a servicios que están al alcance de los ciudadanos en similares condiciones:

educación, asistencia jurídica, capacitación, atención a los menores ingresados, drogo-dependencias, etc.

Aunque los espacios carcelarios mantienen las lógicas prevenciones de seguridad, la Gendarmería realiza un gran esfuerzo para permeabilizar estos recintos y acoger cuantas iniciativas se propongan en beneficio de los internos, así, son muy numerosas las asociaciones no gubernamentales y comunidades religiosas que participan en programas y atienden las necesidades básicas de los reclusos como uno de los mayores motores de dinamización por la aportación de personal plenamente comprometido.

El reto principal es canalizar convenientemente la gran diversidad de aportaciones para que se ajuste, en la mayor medida posible a los objetivos y metodología a la planificación anual del centro. Para ello debe articularse un sistema de acuerdos y convenios que pasarían por la decisión formal de la unidad técnica en el sentido de que la programación presentada se ajusta a las necesidades no cubiertas en ese establecimiento. Así se elimina la duplicidad de acciones, o que algunas de ellas no sean convenientes por su enfoque o propuestas a los objetivos del centro. De igual forma, es conveniente que estas actividades puedan presentar una memoria y evaluación de resultados anual.

Es necesario evitar que las colaboraciones externas que tengan como objetivo el trabajo con las mujeres se limiten exclusivamente a las labores de costura, estética y artesanales, pues perpetúan el rol de género, perdiendo una gran ocasión para acceder a una formación más capacitante para el mundo laboral real.





## La eficacia de la intervención penitenciaria

### La reincidencia

Como instrumento al servicio de la seguridad ciudadana, la Institución Penitenciaria tiene el compromiso de evaluar la calidad de su actividad y cuantificar los resultados. Existe una razonable inquietud gubernamental y ciudadana por las altas tasas de reincidencia, que estudios recientes<sup>11</sup> sitúan entre el 51% en el medio cerrado y el 27% en el sistema abierto.

Es razonable pensar que para hablar de la eficacia del tratamiento en prisión y particularmente del éxito de cualquier política institucional tendría que poder demostrarse su capacidad de reducir la reincidencia. Contar con instrumentos fiables para medir los índices de reincidencia nos sería de gran utilidad:

- a) A nivel del individuo, para conocer el riesgo de comisión de nuevas infracciones, en relación a determinados parámetros.
- b) Evaluar la eficacia de los programas específicos concretos.
- c) Para medir la efectividad de las políticas globales implementadas.

La falta de formación académica y profesional está en la génesis de la exclusión social, y en muchos casos actúa como factor determinante para recurrir al delito como fuente de subsistencia o enriquecimiento ilícito. Pero estos no son los únicos motivos que explicarían la ruptura del contrato social. En el desarrollo de los individuos no es infrecuente la aparición de conductas antisociales que en ciertos casos persisten, se cronicizan, y provocan su ingreso en el sistema penal y penitenciario. Por lo tanto, aunque parece indiscutible que debemos trabajar para incrementar la formación y ampliar la potencialidad de empleo, probablemente esto no sea suficiente.

Para arreglar el desperfecto social, fraguado en el historial del individuo, no hay recetas fáciles e infalibles. La delincuencia es un fenómeno muy complejo en el que

---

11. Paz Ciudadana. Reincidencia en el sistema penitenciario chileno, 2011.

intervienen multitud de factores. En los comportamientos delictivos se encuentran implicadas “interacciones, pensamientos y elecciones, emociones, recompensas, rasgos y perfiles de personalidad, aprendizajes y socializaciones, creencias y actitudes, atribuciones, expectativas, etc.”.

Los profesionales penitenciarios conocen el efecto positivo de toda índole que tienen los programas de tratamiento: evitar los efectos desestructurantes de la personalidad que acarrea la inactividad; evitar contagio de actitudes prodelictuales, mejorar las habilidades personales y de relación, autoestima, capacitación y en casos concretos el acceso a un empleo perdurable que posibilita su integración social, económica y familiar. Existe una evidencia empírica de la disminución de la reincidencia de las personas integradas en programas, pero estamos muy lejos de poder medir objetivamente estos efectos.

Están dándose también pasos sólidos y esperanzadores para analizar la eficacia de los programas existentes para avalar científicamente la eficacia terapéutica de una intervención. Pero generalmente, debido a la escasez de sujetos de muestra en las investigaciones parciales, y la disparidad de enfoques, perfiles, metodología aplicada, etc., suele recurrirse a la técnica estadística del metaanálisis<sup>12</sup> que está aportando resultados positivos, pues tal como asevera Redondo Illescas, “de acuerdo con la investigación empírica disponible, el tratamiento de los delincuentes logra en promedio reducir la reincidencia en unos 15 puntos, rebajándola desde una tasa basal media del 50% hasta un promedio en torno al 35%. Incluso algunos programas, bien contruidos y bien aplicados (especialmente aquellos que tienen una orientación cognitivo-conductual), consiguen reducciones más notables, de hasta la mitad de la reincidencia que sería esperable si no se realizara tratamiento<sup>13</sup>.”

Los recientes intentos de la GENCHI por cuantificar la reincidencia y evaluar la eficacia de los programas de intervención<sup>14</sup> en los distintos subsistemas en base a las variaciones en la tasa de reincidencia y con la búsqueda de indicadores de gestión intermedios son un buen comienzo para justificar la inversión en programas socioeducativos. Pero las dificultades intrínsecas a estos estudios, perdurables en el tiempo y multifactoriales no deben desanimarnos.

A pesar de las dificultades expuestas, es necesario concluir que la institución no puede dejar de invertir en programas de tratamiento que se están demostrando eficaces como ejercicio de responsabilidad en la línea de acción de las políticas

---

12. El metaanálisis es una técnica estadística que permite integrar resultados de investigaciones previas con el propósito de establecer el estado de lo estudiado, identificar tendencias y llegar a generalizaciones sobre el tema. Consiste en identificar y revisar los estudios controlados sobre un determinado problema, con el fin de dar una estimación cuantitativa sintética de todos los estudios disponibles. Dado que incluye un número mayor de observaciones, un metaanálisis tiene un poder estadístico superior al de los estudios que incluye.

13. Redondo, I. “La aproximación psicológica en España al tratamiento de la delincuencia”.

14. “Informe final de evaluación programas de rehabilitación y de reinserción social”, julio 2011, GENCHI y DIPRES.

criminales actuales más avanzadas, y no cejar en el empeño de evaluar estas actuaciones.

La reincidencia parece ser, por tanto, el indicador más importante, pero no debe ser la única unidad de medida de la actividad penitenciaria ya que las dificultades en su medición y los fracasos y retornos al sistema por factores ajenos y sobrevenidos a su egreso, pueden crear una corriente contraria a esta intervención justificando posturas negativas e inmovilistas. Hay indicadores indirectos<sup>15</sup>, como el aumento en la implementación de programas y acciones, el aumento en la participación del número de internos, el porcentaje de los que superan con éxito determinada formación o programa específico, escalas de mejora del clima social, disminución de los índices de conflictividad, etc., que deberán servir de base a la medición objetiva de esta labor.

## La insertabilidad laboral

Ligado a la disminución del índice de reincidencia la expectativa de la ciudadanía respecto al sistema penitenciario es que cada privado/da de libertad que sea ingresado en él pueda culminar con éxito la vía de la **inserción laboral**. La demanda más reiterada de la población sentenciada a los responsables del sistema penitenciario es poder acceder a una actividad remunerada, a un recurso económico que le posibilite atender a sus pequeñas necesidades presentes evitando depender de su familia (cuando cuentan con ella); o de ayudar a su sostenimiento económico (si pasan penurias en el exterior); y a su vez, que les permita adquirir experiencia y capacitación con vistas a su futura libertad.

Sería fácil pensar que si cada persona que abandonase la prisión fuera capaz de encontrar un trabajo digno y suficientemente remunerado con el que satisfacer convenientemente sus necesidades personales y familiares (algo que hoy día está muy lejos de nuestras posibilidades) tendríamos garantizado el éxito de la función reinseradora. Pero la realidad es mucho más compleja. En la posición utópica de que esto fuera posible, podríamos comprobar que, al cabo de unos pocos meses, no todos/as los/as hombres y mujeres privadas de libertad estarían en condiciones de mantenerlo.

Ya hace tiempo que los responsables de programas sociales tomaron conciencia de que, aun contando con posibilidades reales de empleo, algunas de las características personales de los sujetos interferían o suponían obstáculos insalvables a la hora de integrarse con éxito en las exigencias de la vía laboral: la falta de constancia, rendimiento, responsabilidad, carencia de habilidades básicas, el descuido en el aspecto personal, determinadas adicciones, falta de control de impulsos, etc. Su infancia

---

15. En estos estudios es raro encontrar datos disgregados de eficacia pues apenas se implementan programas específicos para mujeres.

y juventud está plagada de episodios significativos que interrumpieron una integración social normalizada: miseria, desatención en la infancia, desestructuración familiar, abandono escolar, impregnación precoz de valores marginales o amorales, de la subcultura callejera, patologías no tratadas, secuelas de episodios traumáticos, etc.

Si nuestro objetivo es la **mejora de la insertabilidad laboral** tendríamos que asumir que, en muchos casos, nuestra tarea supondrá retomar la educación desde las primeras fases del desarrollo (no solo la escolar); diagnosticar y tratar los factores sociales y personales que interfieren; y facilitar el camino de la capacitación y la efectiva integración laboral con programas de acompañamiento. No hablaríamos, por tanto, de buscar solo la **reinserción**, sino de **reeducación**.

Y este camino debería estar al alcance de todas las personas ingresadas en la institución penal, incluso desde el momento de su ingreso en fase de imputación, si voluntariamente así lo desea.

En este sentido, podemos estar en condiciones de medir las mejoras incrementales en cada individuo, desde el momento de su ingreso en el sistema penitenciario, en tanto que se le realice un completo **diagnóstico de empleabilidad** donde se recojan convenientemente las capacidades y carencias y todas aquellas circunstancias personales que favorecen o interfieren esta preparación. Se trataría de sistematizar y homogeneizar en una herramienta de medida el protocolo que efectúan al ingreso el personal de las Unidades Técnicas (PII) que sirve de base a su Programa de Intervención, de tal forma que en las revisiones reglamentarias puedan actualizarse los logros obtenidos (superación de nivel escolar, certificado de capacitación, superación de determinado programa terapéutico, etc.).

Para esto debemos contar con que esta escala de empleabilidad y sus correspondientes revisiones se realice en un **soporte informático fiable**<sup>16</sup>.

De esta forma, podría definirse los parámetros estadísticos de la actividad penitenciaria.

- A nivel individual, comparando la escala inicial con la valoración previa al egreso definitivo. Y en cada revisión parcial como base a la obtención de beneficios.
- A nivel de establecimiento, anualmente se podrían valorar los éxitos en participación y en superación de objetivos parciales, y servirían de base a la planificación de objetivos para los siguientes ejercicios anuales.
- A nivel institucional, serviría para valorar y comparar la eficacia de cada establecimiento, en relación a objetivos de mejora anuales, que podrían servir de base a determinados incentivos económicos de su personal.

---

16. Integrado plenamente en el soporte informático integral del sistema penitenciario propuesto, para permitir su consulta a nivel centralizado.

Este sistema permitiría además:

- La disgregación de datos por calidad procesal, edad, subsistema, etc., y fundamentalmente en razón del sexo, con lo que serviría para visualizar y fundamentar las políticas necesarias para superar las posibles discriminaciones que sufre la población femenina, fundamentalmente en centros no exclusivamente de mujeres.
- Gubernamentalmente, tener un soporte objetivo para valorar las políticas públicas implantadas.
- Socialmente, un mejor conocimiento (y reconocimiento) público de la verdadera naturaleza de la actividad penitenciaria (que los simples índices de reincidencia difuminan).



## Propuesta de creación de una estructura de liderazgo para la reinserción

Desde la División de Reinserción del Ministerio de Justicia se plantea dar un renovado impulso a la función de reinserción y crear una estructura que aglutine y fortalezca esta misión fundamental del sistema penitenciario. Este puede ser un momento decisivo para establecer una **política potente, única e integrada de intervención penitenciaria**, que:

- a) Defina claramente los objetivos institucionales.
- b) Reordene los recursos estructurales, humanos y materiales a su disposición alineándolos hacia los objetivos marcados.
- c) Clarifique, con rango normativo suficiente, la actuación cotidiana de los diferentes subsistemas.
- d) Implemente en los establecimientos y subsistemas las políticas dictadas mediante un único órgano funcional de asesoramiento técnico, registro y control de la actividad, y evaluación de las actuaciones.

Todo ello partiendo de la sólida base del buen quehacer que ya se extiende en la práctica totalidad de sistemas de ejecución y establecimientos penitenciarios, bajo el auspicio de la Subdirección Técnica de la Gendarmería de Chile pero buscando una mejor Unidad de Acción potenciada con el impulso de la máxima responsabilidad ministerial (Subsecretaría) que potencie y generalice las buenas prácticas existentes y permita reordenar la diversidad de actuaciones tan dispares y no siempre confluyentes en objetivos y metodologías.

Por razones operativas, el órgano encargado de esta nueva formulación que denominaríamos **Unidad de Intervención** debe contar con el respaldo institucional necesario, con suficiente poder de decisión y ejecutivo (con independencia del anclaje funcional que finalmente se decida dentro del organigrama del Ministerio). Además precisaría de un redimensionamiento en cuanto a funcionalidades (secciones de intervención), personal técnico específico y presupuesto adecuado para poder llevar a buen término esta tarea, y contar, ineludiblemente, con personal adscrito del propio

Ministerio y de los responsables de la Subdirección Técnica de la Gendarmería (y, por ende, de los departamentos de reinserción social de los sistemas cerrado, abierto y pospenitenciario).

## Definición de objetivos

Siguiendo el modelo ordinario del dictado para el diseño y evaluación de las políticas públicas el primer paso y el más trascendente es la clarificación/definición y priorización de objetivos.

De la forma en que se lleve a cabo este proceso dependerá en gran medida el éxito futuro, razón por la que se deberían aglutinar todas y cada una de las opiniones y sensibilidades de las personas que conforman la realidad carcelaria: desde los que ostentan las funciones de máxima responsabilidad política y ejecutiva a los funcionarios que día a día la sustentan. Contando a su vez con los conocimientos de los expertos en delincuencia y marginalidad (ámbito universitario y del tercer sector); del sector público (técnicos interministeriales), y privado (asociaciones empresariales). Y creando cauces para aportar las opiniones de la población reclusa. Es evidente que las voces de las mujeres deben estar convenientemente representadas, y proponer estos debates bajo la constatación de que deben atenderse las necesidades de la población de hombres y mujeres de forma conveniente.

Es difícil implicarse en unos objetivos institucionales que nos son ajenos o impuestos. Para sentirlos como algo propio es importante sentir que se ha formado parte de su génesis. Un buen punto de partida puede ser la creación de unas mesas de trabajo con una representación mixta adecuada de los trabajadores de los distintos subsistemas donde poder debatir y proponer las cuestiones fundamentales que afectan a la ejecución penal. Contando necesariamente con la presencia por cada establecimiento o centro de los alcaides y responsables (pues de su implicación real dependerá en buena parte el éxito de esta empresa), de personal del *staff* directivo, de las unidades técnicas, de vigilancia, académicos, voluntarios, empresarios, etc.).

Estas mesas de trabajo (que no deben superar los 12-15 componentes) deben ser regidas profesionalmente por técnicos especializados para dirigir el debate a las cuestiones planteadas en busca de conclusiones mayoritariamente aceptadas y evitar que deriven en discusiones baldías o de reclamaciones profesionales. Como propuesta de discusión estarían:

- 1) Conocimiento de la realidad penitenciaria y nuevos fenómenos sociales y criminológicos. Contexto actual del sistema penitenciario en la sociedad.
- 2) Diagnóstico. Fortalezas y debilidades del sistema frente a la intervención.
- 3) Corresponsabilidad social, implicación de las instituciones públicas y de las redes sociales.



- 4) Determinación de los objetivos y las necesidades prioritarias de intervención (que deben ser convenientemente consensuados).

## Determinación de políticas de reinserción

A partir de esta fase diagnóstica, la Unidad de Intervención complementaría las siguientes fases lógicas de la formulación de políticas públicas:

- 5) Elaboración de indicadores de gestión y establecimiento de las líneas base previas a la intervención.
- 6) Diseño de programas y/o potenciación y generalización de programas en curso. Metodología y planificación.
- 7) Difusión y comunicación de objetivos y metas a conseguir.
- 8) Formación específica de profesionales y de los agentes intervinientes.
- 9) Desarrollo del programa o intervención en cada establecimiento penitenciario.
- 10) Creación de registros de medición. Evaluación de resultados (con la implicación de observadores externos e independientes para la medición de la eficacia de la intervención).
- 11) Comunicación de resultados a la generalidad del sistema, como *feed-back* necesario para mantener la motivación<sup>17</sup>.

Con independencia de las conclusiones y decisiones que surjan de este proceso, sería el momento conveniente para considerar el alineamiento de las cuestiones generales planteadas a lo largo de este informe y en relación a los objetivos generales establecidos.

1. El modelo arquitectónico: residencial, espacios polivalentes y equipamientos.
2. Sistemas de coordinación entre subsistemas.
3. La normativa penitenciaria.
4. La cultura Institucional.
5. Las bases de la intervención penitenciaria.

## Bases de la intervención penitenciaria

En este punto entraríamos en adelantar algunas propuestas y recomendaciones personales de esta asesoría, que tienen como única intención el servir de apoyo a este debate. Se propone una sistematización que permite aglutinar las cuatro áreas básicas de intervención para los subsistemas cerrado, semiabierto y abierto. Cada una de ellas

---

17. La creación de premios o menciones anuales a las buenas prácticas de los establecimientos y servicios suele ser un acicate poderoso.

debería ser impulsada, monitorizada y evaluada por una “sección” (creada *ad hoc* dentro de la estructura Unidad de Intervención).

- A) Intervención psicosocial y modelos de mejora de la convivencia.
- B) La intervención terapéutica.
- C) Nivelación escolar y acceso a estudios medios y superiores.
- D) La formación para el empleo y el trabajo penitenciario.

En cada área de actuación la sección correspondiente de la Unidad de Intervención llevaría a cabo una **homologación** de los programas específicos a implantar.

- a) El primer punto *de partida es el análisis de la incidencia de un problema y las posibilidades de poder generalizar la intervención a grupos homogéneos.*
- b) *Estudio de las diferentes alternativas de programas existentes.* Normalmente cuando se nos plantea la necesidad de iniciar una línea de trabajo, vamos a encontrar modelos de intervenciones que se están aplicando ya con éxito en otros ámbitos. Afortunadamente no solo se cuenta con personal preparado dentro de la institución, sino que en el ámbito universitario siempre vamos a encontrar personas dispuestas a colaborar en la búsqueda y análisis de los programas existentes y en su adaptación a los perfiles y al medio penitenciario.
- c) *Diseño de un programa marco.* Cada programa institucionalizado suele contar con una estructura donde se determinan los objetivos de la intervención; el marco teórico en el que está basado; el perfil de las personas a las que van a ir dirigidas; la estructura y profesionales que han de acometerlo, etc.
- d) Confección de un **manual de procedimiento o ficha técnica**, que incluye tanto el soporte teórico, como el desarrollo de las diferentes unidades terapéuticas con actividades a desarrollar; los recursos básicos y complementarios que pueden utilizarse, la metodología de intervención y los ejercicios propuestos a los sujetos intervinientes. Este material supone una herramienta muy valiosa como guía y consulta para los futuros terapeutas.
- e) Este manual se complementa con los sistemas o herramientas para evaluar los posibles cambios producidos a través de la intervención (escalas de medición pretest y postest).
- f) Difusión, mediante el *dictado de una instrucción* como punto de partida de la puesta en marcha en los centros, a la que suele acompañarse la publicación del manual o instrucciones complementarias.
- g) *Formación de los profesionales y motivación.* Previamente a la implantación de cualquier programa, debe poder reciclar o capacitar mediante un curso de formación a los profesionales de distintas especialidades.
- h) *Adaptación del programa al centro.* Diseño del programa propio adaptado a las características particulares de cada centro (dónde se desarrolla, composición del equipo multidisciplinar, recursos con los que se cuenta, actividades, etc.), que debe remitirse para su revisión y aprobación a la Unidad de Intervención, desde donde

se realiza el seguimiento del desarrollo de los programas y que además servirá de soporte y asesoramiento técnico, a la vez que se mantiene el registro de las acciones de forma que no se pierdan o se desista de ellas.

- i) *Creación de sistemas de evaluación global.* Una vez se realiza el programa es importante conocer si el funcionamiento es correcto y comprobar si ha sido eficaz y en qué grado. Por ello necesitamos realizar evaluaciones cualificadas, tanto internas como externas. Todos los programas terminan con dicha evaluación general, para lo que contamos con la efectiva participación de expertos universitarios de reconocido prestigio.

La intervención penitenciaria			
La intervención psicosocial	La intervención terapéutica	La educación	Trabajo, formación para el empleo
<ul style="list-style-type: none"> <li>Programas de acogida</li> <li>Prevención de suicidios</li> <li>Mediación y resolución de conflictos</li> <li>Modelos residenciales de convivencia y respeto</li> <li>Valores, derechos humanos</li> <li>Actividad deportiva, cultural y de ocio</li> <li>Etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Drogodependencias y adicciones</li> <li>Enfermedad mental</li> <li>Violencia de género</li> <li>Agresores sexuales</li> <li>Control de la ira y la agresividad</li> <li>Etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivelación escolar</li> <li>Estudios básicos</li> <li>Secundaria</li> </ul>	<p>El trabajo penitenciario externo, propio, a cargo de los reclusos</p>
<p>Perfiles específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Extranjeros</li> <li>Minorías étnicas</li> <li>Mujeres</li> <li>Madres</li> <li>Discapacidad</li> <li>Tercera edad</li> <li>Etc.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Enseñanzas medias</li> <li>Enseñanzas superiores</li> <li>Formación profesional reglada</li> </ul>	<p>La formación para el empleo familias profesionales</p>
		<p>Enseñanzas complementarias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Idiomas</li> <li>Informática</li> <li>Seguridad vial y permiso de circulación</li> <li>Primeros auxilios</li> <li>Etc.</li> </ul>	

## A) La intervención psicosocial y modelos de convivencia

Esta área trataría convertir los establecimientos penitenciarios en espacios socioeducativos donde cada persona ingresada (cualquiera que sea su calidad procesal o penal) encuentre la motivación y los recursos necesarios para superar sus carencias y potenciar sus capacidades. Para ello hemos de lograr primero un régimen ordenado y seguro que minimice las tensiones y los conflictos, permita el desarrollo de las acciones educativas y mejore las relaciones entre los internos y entre ellos y el personal en base al respeto mutuo y de las instalaciones.

Esta área aglutinaría tanto programas generales de mejora de la convivencia, como la atención específica a colectivos con especiales condiciones de vulnerabilidad.

La experiencia indica que un porcentaje muy elevado de las mujeres estarían en condiciones de vivir en modelos de convivencia con cierta autorregulación, pues raramente sobrepasan el 10% las que plantean problemas de conducta, y son estas precisamente las que distorsionan la vida ordinaria y someten al resto a situaciones de tensión y hostilidad. Con cierta posibilidad de segregación, los módulos de mujeres son un perfecto banco de pruebas para el pilotaje de experiencias novedosas, con alta probabilidad de éxito. Los módulos convivenciales, los sistemas de mediación y resolución de conflictos entre pares, programas de acogida, de prevención de suicidios o conductas autolíticas, etc. Son buenos ejemplos de ello.

Bajo la premisa de la voluntariedad, y el compromiso adquirido y firmado de sometimiento a estrictas normas de convivencia, estos modelos pueden procurar una mejora muy sustancial en el orden y la seguridad de los establecimientos, trascendiendo incluso a separaciones por sexo o calidad procesal.

## **B) La intervención terapéutica**

Bajo el modelo introducido de “riesgo - necesidad - responsividad”, se establecen las necesidades básicas de intervención terapéutica. Y la intervención individual puede ser adecuada en necesidades puntuales. Sin embargo, para rentabilizar convenientemente la acción terapéutica, la intervención grupal se ha demostrado mucho más poderosa porque se enriquece del trabajo interdisciplinario, permitiendo crear un clima de confidencialidad y apoyo entre pares<sup>18</sup>, mejorando la adhesión. Aglutinar programas para perfiles similares facilita la especialización de los profesionales al enfocar más eficazmente las acciones y procesos de cambio.

La gran mayoría de los programas terapéuticos clásicos: agresores de género, drogodependencias, ludopatía, agresores sexuales, pedofilia, etc., están concebidos para un perfil masculino. Trasladar automáticamente métodos y técnicas a la intervención con mujeres sin un replanteamiento desde la base puede dar al traste con la eficacia de la intervención, pues la mujer está inmersa en parámetros diferentes por los que se inicia, se mantiene y recae en el mundo delictivo. Entre ellos, la dependencia del varón, la falta de autoestima, la sobremedicación, la vulnerabilidad a ser víctimas de violencia de género, etc. Es importante considerar este factor a la hora de diseñar programas específicos para ellas, procurando transversalmente la mejora de la autoestima y el empoderamiento.

---

18. Permite compartir experiencias similares, aprender de los demás, sentirse acompañado en un proceso, no sentirse “raro”, ver otros puntos de vista ante la misma situación y ver la situación con mayor objetividad. Además, adquirir compromisos de cambio con un grupo favorece llevar a término los mismos, fomentar la empatía, crear vínculos terapéuticos con los demás miembros del grupo, hacer de espejo con otros compañeros o que otros compañeros lo hagan con uno mismo, etc.

### **C) Nivelación escolar y acceso a estudios medios y superiores**

La intervención educativa se encuentra muy desarrollada, fundamentalmente en sus niveles básicos, en tanto que cuenta con el apoyo logístico y personal del Ministerio de Educación a disposición de los internos en similares condiciones al medio libre.

Acercar la educación complementaria, incluido un sistema de becas para poder acceder a estudios medios, especialidades profesionales y estudios universitarios.

El control centralizado de la actividad educativa permitirá establecer objetivos de mejora, tanto en el aumento de la participación educativa como en el porcentaje de los que superan los niveles escolares.

Las mujeres llegan al sistema penal con mayores índices de analfabetismo, pues muchas abandonaron tempranamente la escolarización reglada para atender necesidades familiares o a consecuencia de su maternidad precoz. Facilitar acciones positivas para su mayor participación en la nivelación escolar, supondrá una cuestión de justicia social disminuyendo los factores de marginalidad.

### **D) La formación para el empleo y el trabajo penitenciario**

Junto con la anterior, es el área más eficazmente desarrollada, aunque es necesario que esta intervención alcance a un mayor porcentaje de personas.

Estableciendo cauces de motivación para la implicación de los internos/as en modelos progresivos de convivencia y en intervenciones terapéuticas se abriría la horquilla de perfiles susceptibles de inserción laboral, sin descartar aquellos que “a priori” poseen mayor compromiso delictual, reincidentes, o que ya fracasaron en anteriores ocasiones. Permitiría el acceso a los beneficios penitenciarios de manera más generosa, y se rebajaría la tensión interna.

Sería conveniente que la sección responsable de los programas laborales centrara esfuerzos a nivel nacional para la prospección en empresas en la búsqueda de empleo y servicios de formación, pues las iniciativas laborales dependen demasiadas veces de las gestiones personales de los jefes de los establecimientos o servicios. Los vínculos creados son a menudo temporales e inestables.

Las mujeres participan activamente en la capacitación laboral y en las acciones laborales, por lo que las indicaciones de mejora estarían en abrir las posibilidades de acceder a los mismos talleres que los hombres (experiencias mixtas controladas), y en ocupaciones que se alejen cada vez más de los roles de género tradicionales. Las fórmulas

que potencian el autoempleo<sup>19</sup> (programas de emprendimiento) redundan eficazmente en el perfil femenino al permitir compaginar el trabajo con la atención a sus necesidades familiares.

## “Plan anual de intervención”

Bajo este modelo, cada establecimiento penitenciario deberá diseñar un “**Plan anual de intervención**” que recoja la oferta programática del centro, atendiendo a las prioridades marcadas en estas directrices generales. De tal forma que se puedan ofertar de manera estable una amplia gama de programas (determinados como implantación obligatoria por la unidad). Este catálogo mínimo se complementaría con otras intervenciones más específicas, o pioneras, en atención a la capacidad de respuesta o a las características particulares o coyunturales de cada centro. Un resumen de este plan será difundido para conocimiento de los trabajadores con vistas a facilitar la coordinación de horarios, y la población reclusa administrada.

Igualmente con carácter anual se confeccionará una **memoria de actividad** que recoja los indicadores establecidos en relación a las actividades ejecutadas, contenido, metodología, responsables técnicos, participantes y evaluación de resultados, que servirán de apoyo a los responsables de definir las políticas en materia de reinserción.

La publicidad de las memorias en soporte informático al alcance de todos supondrá un elemento motivador de primer orden al estimular el trabajo bien hecho (en web institucional, por ejemplo).

---

19. Como queda reflejado en la publicación *Emprender en libertad. Reinserción social*, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile (2013), sobre la experiencia piloto sobre el compromiso intersectorial.

## Elaboración de una política pública de inserción sociolaboral para mujeres privadas de libertad en Chile

### Lineamientos para una política penitenciaria no discriminatoria. Creación de indicadores para monitorear su cumplimiento

La consecución de la igualdad de mujeres y hombres constituye un objetivo prioritario y transversal de las políticas públicas de los diferentes estados actuales. Esto supone la formulación de planes específicos en cada departamento ministerial, y en cada área de acción gubernamental para permitir el pleno ejercicio de ciudadanía para todas las mujeres.

En las reclusas se suman y aglutinan, además, casi todos los factores de discriminación posibles, que no son corregibles por la sola formulación del principio de igualdad jurídica o formal. Por ello es necesaria la implementación progresiva de determinadas acciones positivas capaces de mejorar la calidad de vida, la preparación y la plena reintegración a la sociedad, como miembros de pleno derecho.

Para ello contamos con el extraordinario aporte que suponen las Reglas de Bangkok y las Normas de San José como guía para la revisión de la regulación penitenciaria bajo la perspectiva de género.

En Chile este objetivo está plenamente asumido pues desde hace unos años se viene trabajando en lineamientos específicos, acercándose a la realidad penitenciaria femenina, con formulación de diagnósticos acertados y documentados.

Se cuenta también con la visión global de varios documentos regionales que nos acercan a esta temática:

- *Programa modelo de género en contexto de privación de libertad para Iberoamérica*, aprobado por los ministros de Justicia de los países iberoamericanos en la Reunión Plenaria celebrada en Viña del Mar en 2013.

- *Normas para la inserción sociolaboral de mujeres privadas de libertad y liberadas* (COMJIB). *Mujeres y cárcel: diagnóstico de las necesidades de grupos vulnerables en prisión*. Ana Cárdenas-T de la Universidad Diego Portales.

Habiendo llegado el momento de trasladar estos diagnósticos<sup>20</sup> a la praxis para establecer políticas y acciones concretas, desde la División de Reinserción del Ministerio de Justicia y junto con los responsables de la GENCHI se han elaborado algunos documentos programáticos relevantes

- En el año 2012, desde la Subsecretaría de Justicia se creó la Mesa de Políticas Penitenciarias con Enfoque de Género que impulsó el documento *Indicadores para medir las condiciones carcelarias de las mujeres privadas de libertad*, para tratar de visualizar la situación de estas mujeres de una forma objetiva y hacerlo de forma permanente en el tiempo con la evaluación y medición de los avances alcanzados anualmente. Para ello se establece una tabla a partir del diagnóstico de las principales necesidades específicas, que proponga objetivos concretos, indicadores precisos y se establezca la fórmula de cálculo de cada indicador. Contiene 24 líneas de intervención diagnosticadas, con su correspondiente definición de objetivos, e indicadores propuestos que, finalmente, derivaban en 100 fórmulas cuantificables para calcular el grado de consecución de los mismos. Este documento fue difundido en los diferentes subsistemas penales, sin que se conozca el grado de cumplimentación de esta tarea por los responsables de los centros.
- *Políticas penitenciarias con enfoque de género*. División de Reinserción Social del Ministerio de Justicia, 2012. Tras una fructuosa colaboración interinstitucional, se aprueban cuatro líneas programáticas susceptibles de mejorar sustancialmente las condiciones de los menores que ingresan con sus madres, y algunos aspectos relevantes de las mujeres reclusas: 1. Programa de competencia social para las mujeres; 2. Programa de residencias transitorias para niños y niñas con sus madres privadas de libertad. 3. Programa abriendo caminos para lactantes que se encuentran con sus madres privadas de libertad; y 4. Mecanismos de protección a víctimas de violencia intrafamiliar en el sistema de penas sustitutivas.
- *Plan de intervención para Mujeres Privadas de Libertad: los 7 Ejes Transformadores* del Ministerio de justicia (2014): que atiende aspectos como la habitabilidad, vínculo con familiares e hijos; salud y servicios básicos; inserción laboral; apoyo al egreso, y formación y condiciones de las funcionarias.

---

20. Importante mención merece el documento del Centro de Políticas Públicas UC, *El impacto social de la prisión femenina: recomendaciones para una política pública en la materia*. Establece como prioridades: 1. propuestas de modificación a la legislación penitenciaria, mediante el establecimiento de criterios de género en materia de cumplimiento de penas y beneficios penitenciarios; 2. políticas públicas tendentes al mejoramiento de los pabellones cuna existentes al interior de los recintos penitenciarios; 3. políticas dirigidas al mejoramiento de la capacitación laboral, desarrollo personal y formativo; y 4. políticas respecto de los hijos menores de edad de las mujeres privadas de libertad.



- Actualmente, la nueva Unidad de Género que está iniciando su andadura en la Gendarmería (2015) está definiendo sus líneas de trabajo, entre las que se mencionan: la sensibilización respecto al factor de género del personal penitenciario; el análisis de la incidencia de la violencia de género intrafamiliar sufrida por las mujeres reclusas, la paridad en acceso a la función directiva, etc.

Toda esta cascada de iniciativas indica que existe una clara tendencia a considerar seriamente la cuestión de género, pero como ya remarcamos en relación a las funciones de reinserción social, se precisa un liderazgo unitario que ponga orden entre tantas propuestas, que aporte continuidad a los planes implantados, una racionalización de esfuerzos, economía de medios y evitar solapamientos.

Hasta ahora no se ha impulsado una estrategia general penitenciaria de género, por lo que es aconsejable **la creación de una estructura orgánica y funcional permanente o mesa de trabajo** que impulse, examine regularmente, y evalúe el impacto de las acciones para la igualdad. Respaldada desde la máxima autoridad del ministerio, es importante que conjugue las voces expertas de género del propio Ministerio de Justicia y la GENCHI. Esta mesa debe abrirse a la participación de otros ámbitos ministeriales concernidos (Ministerio de la Mujer, Salud, Trabajo, etc.); autoridades académicas, tercer sector, personal de la judicatura, expertos en violencia intrafamiliar, etc. Y en ella deben estar convocadas ineludiblemente las personas que trabajan cotidianamente con mujeres (representantes de centros femeninos, desde el *staff* hasta las trabajadoras de distintos sectores), pues son quienes conocen de primera mano sus necesidades y demandas.

Es evidente que lo ideal sería poder construir un diagnóstico veraz y completo por medio de indicadores cuantificables de todas y cada una de las condiciones de permanencia de las mujeres en el sistema penitenciario, y hacerlo en relación a las mismas condiciones en los varones. Esta parece ser la loable intención del documento de la mesa de políticas penitenciarias con enfoque de género *Indicadores para medir las condiciones carcelarias...*, que toma como base los ítems reconocidos en los documentos regionales mencionados. Pero una empresa tan ambiciosa puede estar condenada al fracaso si no se cuenta con personal neutro y externo que se desplace a cada centro para medir con similares estándares los indicadores propuestos. Y pedir que cada centro valore su propio funcionamiento, puede dar pie a susceptibilidades, por muy objetiva que sea esa medición (no todos los centros y unidades lo resolverían con el mismo compromiso y bajo idénticos parámetros).

Por esta razón, y tomando como base lo ya avanzado<sup>21</sup>, el objetivo de este órgano u “observatorio de género” sería:

21. Como ya se plantea de forma parcial, pero acertada en *Los 7 ejes transformadores del Plan de Intervención para Mujeres* de 2014.

- a) Elaborar un **Plan Estratégico de Género para la Reinserción Sociolaboral**, ambicioso, pero muy concreto y realista. Una “hoja de ruta” general que surja del consenso y, por tanto, con ciertas garantías en su aplicación sobre el terreno, sin ambages ni resistencias.
- b) En segundo lugar, dilucidar convenientemente las necesidades prioritarias de intervención con el colectivo de mujeres reclusas, intentando poner el foco de atención y los esfuerzos conjuntos en resolver las cuestiones más perentorias.

Este observatorio debería fijar su composición, procedimientos, calendario de actuación (semestral, anual, etc.). Sus funciones serían:

- Analizar, debatir, proponer aquellas acciones o medias definidas en el plan general, que van a priorizarse en un plazo temporal concreto. Se buscarán aquellas medidas que puedan provocar mayor impacto favorable en el sistema de ejecución femenino.
- Promover las decisiones administrativas que faciliten o eliminen obstáculos para la ejecución efectiva de las acciones definidas como prioritarias.
- Establecer cauces de divulgación efectivos en los establecimientos y unidades a los que afecta.
- Crear un sistema de monitorización de la implementación de las medidas propuestas, desde el análisis de la línea base, o situación actual, al establecimiento objetivos de mejora con indicadores cuantificables.
- Hacer un seguimiento del cumplimiento, desarrollo y ejecución del Plan, evaluando sus resultados.

El Ministerio de Justicia designaría personal técnico específico de estos organismos para crear una **sección de gestión ejecutiva estable de género** sobre la que recaería el peso de la efectiva dirección de estas políticas: para la elaboración de indicadores que permitan establecer la línea base de la que se parte en cada objetivo establecido, constituir registros de actuación de los centros y servicios, y cauces para recoger esta información.

En cada reunión ordinaria de esta estructura orgánica u observatorio se presentarían los resultados alcanzados, con vistas a redefinir los objetivos o proponer la prioridad de nuevas líneas de trabajo. De esta evaluación deberían hacerse públicos los resultados, para mejor conocimiento de los organismos implicados, y que los avances sirvan de motivación sostenida.

## Definición prioritaria de objetivos

En consonancia con esta propuesta, la mesa permanente es la llamada a definir las políticas concretas susceptibles de mejorar las condiciones de internamiento y las

posibilidades futuras de reinserción para las mujeres. A nivel meramente consultivo y siguiendo la línea argumental de este informe (y en atención al buen trabajo ya realizado tanto desde la Gendarmería como del Ministerio), se plantean aquí los puntos de debate inicial que se podrían tenerse en cuenta en el diseño de esta política pública.

## 1. Modificaciones en la cultura institucional

**Proceso de socialización del Plan Estratégico** de reinserción sociolaboral de las mujeres encarceladas. Sensibilización de todos los agentes sociales concernidos en su tratamiento. Divulgación:

- Promover la inclusión del Plan estratégico como base de estudio en los diferentes programas de capacitación o perfeccionamiento profesional de la Escuela para Estudios Penitenciarios, junto a las recientemente aprobadas Reglas de Bangkok, a las que tratan de dar respuesta efectiva.
- Organización de reuniones y debates de directivos penitenciarios sobre política de género en la Institución Penitenciaria para dar una mayor visibilidad a las mujeres.
- Puesta en valor de las experiencias y buenas prácticas en temas de género a través la participación en encuentros y seminarios y la divulgación de estas experiencias en publicaciones propias y otras de reconocido prestigio.

**Fortalecimiento del Enfoque de Género en la Cultura Organizacional.** Información Estadística. Disgregación de datos y acceso público:

- Disgregación por sexo de todos los datos y estadísticas que afecten a la actividad penitenciaria.
- Introducción de la perspectiva de género en el ámbito penitenciario: revisión previa obligada, del impacto de género sobre cada norma dictada o decisión a adoptar que pueda ser de aplicación a las mujeres en el sistema penitenciario.
- Impulsar un mayor nivel de participación de la mujer en las distintas áreas de trabajo y ámbitos de decisión. Potenciar su presencia en niveles directivos de establecimientos no exclusivamente femeninos. Elaboración de datos desagregados por sexos en la estadística de personal.
- Formación obligatoria del personal de la Gendarmería en temáticas de género y orientación sexual.

## 2. Adecuación de la normativa a las Normas Internacionales y Reglas de Bangkok

Aprovechar el momento coyuntural en que se va a efectuar la **revisión y actualización del Reglamento Penitenciario**, para introducir modificaciones sustanciales que sustenten la perspectiva de género e introducir las indicaciones de las Reglas de Bangkok:

- Incorporar a la norma penitenciaria un título específico sobre las mujeres privadas de libertad, como forma especial de ejecución, que permita atender de forma adecuada sus necesidades especiales.
- Promover en determinados supuestos, y bajo supervisión, cierta autogestión organizativa para estimular un clima de convivencia basado en el respeto, homologable en cuanto a normas, valores, hábitos y formas de interacción al de cualquier colectivo social normalizado.
- Permitir realización conjunta de actividades y modelos mixtos de convivencia dentro de un mismo establecimiento penitenciario con la consiguiente reserva respecto al aseguramiento de la seguridad y voluntariedad.

### 3. Adecuación de las estructuras arquitectónicas, los equipamientos y recursos materiales

Junto a los responsables de la construcción o modificación de nuevas infraestructuras penitenciarias, ***participar en la planificación para adecuar al máximo los espacios y el equipamiento*** a las necesidades de población femenina que van a acoger, y permitir el pleno desarrollo del presente plan:

- Crear grupos de trabajo para repensar las necesidades de equipamiento, dotación y servicios donde el personal penitenciario habituado a trabajar con mujeres pueda participar activamente en las propuestas. Asimismo, incorporar las opiniones de las mujeres privadas de libertad como forma de conocer de primera mano sus necesidades y demandas particulares.
- Creación de nuevas plazas residenciales para mujeres, allí donde sean deficitarias, evitando el alejamiento de las mujeres de su entorno familiar y protector.
- Garantizar unas condiciones mínimas residenciales (espacio, camas, colchones, aseos, agua caliente, calefacción, etc.) para todas las mujeres reclusas y sus hijos, eliminando las condiciones de hacinamiento.
- Facilitar espacios cálidos y humanizados para las visitas familiares, fundamentalmente en las que intervengan los hijos de corta edad de las privadas de libertad de forma que la relación materno filial no se vea distorsionada por los condicionantes carcelarios. Dotar a todos los centros espacios adecuados para los encuentros íntimos con condiciones necesarias de intimidad e higiene.
- En los espacios dedicados a módulos maternos, “casa cuna” o guardería, potenciar los espacios abiertos y ajardinados y eliminar o disimular los elementos y sistemas de seguridad que estén a la vista de los menores.
- Potenciar la construcción de CET de régimen abierto para mujeres en la mayoría de las regiones del país, o CET mixtos suficientemente dimensionados en plazas teniendo en cuenta la baja conflictividad que caracteriza al grueso de esta población femenina.

#### 4. Medidas para paliar el mayor sufrimiento de las mujeres privadas de libertad

Consideración de las **responsabilidades de las mujeres** sobre el sostenimiento económico y afectivo de las familias:

- Promover para las mujeres encausadas por delitos menos graves la generosa aplicación de cuantas medidas legales contempla el ordenamiento: beneficios penitenciarios, acceso a regímenes semiabierto y abierto, suspensiones de condena, etc., que les permita cumplir la sentencia con medidas alternativas al encarcelamiento pudiendo mantener sus responsabilidades respecto a sus hijos y personas dependientes en el exterior.
- Promover reformas legislativas que aminoren la carga penal a mujeres por delito de narcotráfico cuando su papel en la organización criminal no haya sido relevante.
- En el caso de internas extranjeras, promover mecanismos de repatriación. En su defecto, garantizar una información básica al ingreso y atención médica en su idioma. Así como las relaciones con sus consulados.

#### 5. Atención específica a las necesidades de las mujeres en su encarcelamiento

Mejora de los sistemas de convivencia:

- Potenciación de comisiones de privadas de libertad que faciliten los cauces de interlocución con el personal penitenciario y que recreen, en la medida de lo posible, el funcionamiento democrático de una comunidad libre con un reparto igualitario de responsabilidades: comisión de acogida, de actividades, de tareas de mantenimiento del centro, de resolución de conflictos entre privadas, etc.
- Implantar medidas alternativas, de carácter pedagógico y restaurativo al cumplimiento de sanciones que conlleven sanción de aislamiento o privación visitas y contactos familiares.
- Atender a una correcta clasificación de las mujeres que permita la creación de grupos homogéneos, invertir en organización que mejore la convivencia y proscriba la explotación personal y económica de unas privadas a otras.
- Revisar el régimen interno y una normativa de los establecimientos y departamentos de mujeres para que se ajuste a su baja conflictividad, acortando al máximo el periodo de adaptación, en los tiempos de esparcimiento, de las comunicaciones familiares, telefónicas, etc. Flexibilizar la lista de objetos permitidos (espejos amplios, secadores de pelo, etc.).
- Atención particular en el ingreso en prisión.
- Establecimiento de sistemas de tutoría y acompañamiento del personal penitenciario a las internas de nuevo ingreso para lograr una adaptación positiva al medio, y atender de primera mano sus necesidades acuciantes.

- Potenciar un servicio de atención social a las problemáticas familiares de las mujeres que dejan fuera responsabilidades sobre hijos menores o personas dependientes.
- Proporcionar en el momento del ingreso una información oral y escrita clara y concisa de los deberes, responsabilidades, derechos, servicios, etc., que minimice el estrés y la tensión que procura el nuevo medio.
- Crear, entre las internas de mejor adaptación y menos contaminadas de la cultura carcelaria, una comisión de acogida a las mujeres de nuevo ingreso, que puedan darle apoyo y cobertura, y en caso necesario, ejercer de “sombra” cuando exista riesgo de suicidio.
- Procurar el respeto a la identidad y expresiones de género de personas transexuales.

#### Mantenimiento de lazos familiares:

- Promover una generosa aplicación de los diferentes medios y sistemas de comunicaciones familiares.
- Mejorar las condiciones donde se desarrollan las comunicaciones y convivencias familiares recreando espacios cálidos e iluminados y, a ser posible, con posibilidades de esparcimiento para los niños de corta edad, y locales para poder mantener relaciones con intimidad con su pareja.
- Facilitar los cauces de comunicación de las privadas de libertad con el colegio y otras instituciones implicadas en el desarrollo de sus hijos menores y adolescentes.
- Crear cauces para el diálogo entre las familias y los responsables del sistema penitenciario.

#### Mejora de las condiciones sanitarias:

- Establecer cauces para que las mujeres privadas de libertad reciban una atención sanitaria especializada en cuestiones específicas femeninas en iguales condiciones que en el medio libre.
- Educación para la salud y promoción de campañas informativas sobre aspectos específicos de la salud femenina, planificación familiar, etc. Acceso a las campañas preventivas para promoción de la salud que se generalicen en el medio libre.
- Formar al personal sanitario en la detección y atención a la enfermedad mental, de alta prevalencia en el medio penitenciario. Buscar alternativas al encarcelamiento a personas afectadas por alguna enfermedad mental grave.
- Generalizar campañas de prevención de suicidio y conductas de autolisis, con formación de privadas de libertad en tareas de apoyo y acompañamiento.
- Procurar atención a las mujeres drogodependientes, atendiendo a las diferencias con respecto a los hombres que sustentan el inicio, mantenimiento y superación de las dependencias.
- Facilitar la asistencia a los propios centros y departamentos de mujeres de especialistas de odontología y ginecología, por ser estos los servicios más demandados y que precisan mayor número de desplazamientos.

- Respecto a las internas embarazadas, facilitar un control adecuado del embarazo en condiciones similares al medio libre. Facilitar una dieta compensatoria a embarazadas y lactantes, y promover cursos de preparación al parto y atención al recién nacido.
- Dotación de productos farmacéuticos y hospitalarios para las mujeres que no dispongan de medios económicos.
- Facilitar la entrega de productos higiénico-sanitarios para la higiene de las mujeres indigentes, y de sus hijos.

## **6. El ejercicio de la maternidad intra y extramuros y el desarrollo de las responsabilidades parentales**

Hijos en el exterior:

- Crear un protocolo de detección y seguimiento eficaz de los hijos de las privadas de libertad que quedan en el exterior cuando ellas ingresan en el sistema, para prevenir y paliar situaciones de abandono, desatención o riesgo de conductas antisociales. Confección de una ficha con la información sobre los hijos menores de 16 años que dependieran económica y afectivamente de la privada de libertad, así como toda la información relevante respecto a su ubicación actual, las personas a las que quedaron a cargo, y su solvencia económica y moral.
- Protocolo de comunicación a los servicios de familia para el seguimiento de estos menores, emitiendo periódicamente un informe al sistema penitenciario para que la madre conozca el resultado de esta labor de vigilancia preventiva, o la ubicación de los menores cuando se tengan que tomar medidas institucionales ante la constatación del desamparo.
- Seguimiento periódico con el Ministerio de Educación sobre la correcta escolarización de estos menores.
- Favorecer el traslado de los hijos de las privadas de libertad a las visitas familiares para mantener vigentes los vínculos entre madre e hijos, mediante convenios con el tercer sector.

Maternidad en prisión:

- Garantizar la permanencia de los convenios “Programas de residencias transitorias” del SENAME “Abriendo Caminos” del Ministerio de Desarrollo Social, por su indudable incidencia positiva en el desarrollo y bienestar de los menores, como un ejemplo de colaboración interinstitucional.
- Procurar, en la medida de lo posible, la atención de los niños en recursos del exterior, para mejorar la riqueza y estimular las relaciones con el entorno.
- Diseñar y crear un modelo específico de trabajo con una normativa interna que flexibilice las condiciones de internamiento de las madres que convivan con sus hijos, para facilitar su correcto desarrollo.

- Tratar de garantizar durante el periodo de embarazo la asistencia a cursos básicos de preparación para el parto y cuidados del recién nacido.

## 7. Lucha contra violencia intrafamiliar y de género

**Visualizar la problemática de la violencia intrafamiliar** muy frecuente en las mujeres privadas de libertad:

- Promover un estudio riguroso que refleje la incidencia real y la mayor prevalencia de episodios de violencia intrafamiliar en su historial personal y determinar la influencia de este factor como determinante o desencadenante de su acción delictiva.
- Instruir, mediante formación específica, a los equipos sanitarios y de evaluación de los centros para identificar las sintomatologías derivadas del estrés postraumático como consecuencia de anteriores episodios de violencia y maltrato e instaurar una atención especializada hacia aquellas mujeres que acarrean secuelas tales como depresión, sobremedicación, alcoholismo, conductas asociales o tendencias al suicidio, etc.
- Crear un programa específico de intervención para mujeres vulnerables a sufrir violencia intrafamiliar, que recoja los aspectos fundamentales; el ciclo de la violencia, los mitos que la sustentan, autoestima, etc., mejorando su empoderamiento y los recursos personales para afrontar estas situaciones en el futuro.
- Crear una guía de recursos sociales comunitarios de apoyo a las mujeres, y promover su conocimiento y difusión generalizada entre las mujeres privadas de libertad.
- Cooperación de los miembros de los servicios jurídicos gratuitos para la asistencia especializada a las mujeres privadas de libertad en temas de derecho de familia, de violencia de género, etc.

## 8. Corresponsabilidad y coordinación interinstitucional e intersectorial

Apertura de la Institución Penitenciaria a las colaboraciones externas:

- Garantizar la cooperación del Ministerio de la Mujer, las Administraciones regionales y locales competentes en el diseño, evaluación y ejecución de planes de actuación, al amparo del presente Plan.
- Cooperación con organizaciones sociales, universidades, centros de empleo, asociaciones empresariales, para impulsar los planes formativos y de inserción laboral de las mujeres reclusas.
- Apertura a la colaboración del tercer sector y confesiones religiosas coordinando su actuación con la oferta programática institucional.
- Llevar a cabo concierto con las universidades para que alumnos de los últimos cursos puedan hacer prácticas en intervención penitenciaria formando parte de los equipos multidisciplinares.



- Solicitar la participación de los responsables de la Gendarmería y Ministerio en los debates de políticas nacionales, autonómicas y locales que pueden afectar a las mujeres presas y excarceladas para impulsar medidas positivas en recursos sociales, de vivienda, formativos, etc.
- Cooperación con servicios de asistencia jurídica de otras Administraciones especializadas en política de igualdad, garantizando una asistencia a las internas en temas de derecho de familia, de violencia de género, etc.

## 9. Proceso de inserción sociolaboral

**Reconsideración de los planes de intervención con mujeres desde la perspectiva de género.** Siguiendo las pautas y propuestas anteriores debería recoger las áreas generales: intervención psicosocial, terapéutica, educativa y formativo-laboral, tras la definición de las necesidades especiales con las que llegan al sistema penal, y con las que se encontrarán tras su egreso.

- Desarrollar el Plan Anual de Intervención de cada centro de reclusión que recoja todos los programas y actividades a desarrollar para que, una vez validado por las instancias superiores, pueda darse la mayor difusión entre la población de privadas de libertad.
- Realizar campañas de motivación, con presentaciones grupales o individuales de la oferta de actividades, para rentabilizar el máximo de asistentes en cada una de ellas tratando de implicar a la práctica totalidad de mujeres. Publicitar en espacios comunes el inicio de las actividades y su calendarización.
- Crear un sistema de incentivos a la asistencia y rendimiento de las privadas de libertad, (mejora de la duración de comunicaciones, incentivos económicos, entrega de material, etc.), además de la valoración pública mediante menciones o diplomas.
- Potenciar de forma generosa la valoración del esfuerzo realizado, con vistas a los posibles beneficios penitenciarios que pueden suponer acortamiento de condena, considerando las dificultades para la plena integración de las mujeres que posean dificultades especiales: enfermas, mujeres mayores, etc.
- Atención particular a colectivos vulnerables y atención a la diversidad: jóvenes, extranjeras, minorías étnicas.
- Promover programas de competencias personales, basados en los diagnósticos generales de factores de riesgo de reincidencia.
- Programa de atención preferente a las mujeres que carecen de instrucción para erradicar el analfabetismo. Implantación de estudios básicos, medios y superiores en todos los centros donde haya suficiente demanda (o cauces para cursarlos a distancia).
- Capacitación complementaria en destrezas necesarias para un empleo competitivo: tecnologías de la Información, certificados y permisos de conducción ordinarios y profesionales, aprendizaje de idiomas, etc.

Dada la escasa conflictividad y predisposición favorable de las mujeres a integrarse en actividades formativas y productivas, potenciar su máxima integración desde el primer periodo de su ingreso en el sistema penitenciario en el aprendizaje de un oficio.

- Formación en técnicas de emprendimiento, y cooperativismo, para promover el autoempleo.
- Reuniones periódicas con los responsables del SENCE para valorar las capacitaciones a impartir en los sistemas para mujeres entre aquellas especialidades de mayor potencial de empleo.

## La intervención penitenciaria: hacia un modelo integral de reinserción sociolaboral de las mujeres reclusas

Cada mujer que ingresa lo hace con determinadas capacidades y carencias; y con un perfil personal, social, educativo y laboral diferente. El sistema penitenciario, contando con los técnicos que componen la Unidad de Evaluación, debe estar en disposición de analizar de forma objetiva y medible la situación inicial de cada privada de libertad en relación a su índice de insertabilidad: nivel de estudios, formación laboral, tiempo trabajado antes del ingreso, tiempo prolongado de desempleo, etc.

Los **cuestionarios de evaluación de empleabilidad** son una herramienta cada día más común en el ámbito laboral. Miden la probabilidad que tiene una persona de encontrar y/o mantener un empleo, teniendo en cuenta la relación existente entre sus capacidades personales de cara al trabajo con los factores derivados del medio en que se desenvuelve y que van a facilitar o limitan esa probabilidad.

Sería conveniente poder adoptar esta metodología como punto de encuentro con los entornos laborales externos, adaptando algunos de estos cuestionarios estándares con las peculiaridades del sistema penitenciario. Para ello puede ser de inestimable ayuda la colaboración de expertos en la inserción sociolaboral o del ámbito universitario para validar un cuestionario estandarizado.

### Diagnóstico de empleabilidad

El ingreso de cualquier mujer reclusa en el sistema (o cuando recae sentencia), puede ser rentabilizado para ampliar las entrevistas profesionales con intención de realizar un diagnóstico de empleabilidad con un cuestionario reglado donde se recojan convenientemente las capacidades o circunstancias personales de cara al empleo.

## Competencias

- Posesión y actualización de documentación (personal, sanitaria, vida laboral, etc.).
- Formación escolar. Certificados académicos obtenidos.
- Formación complementaria: otros cursos o capacitaciones laborales.
- Permiso de circulación.
- Idiomas.
- Manejo de TICs a nivel usuario.
- Conocimientos técnicos: manejo elevadoras, manipulación de alimentos, primeros auxilios, etc.
- Experiencia laboral previa constatable: lugares y ocupaciones anteriores, duración, cómo encontró empleo, cómo finalizó.

## Factores personales

- Datos de salud: enfermedad mental, consumo de alcohol, drogas, medicamentos, etc.
- Responsabilidades familiares: hijos menores, personas a su cargo.
- Situación económica: hipoteca, piso, ingresos, etc.
- Situación penitenciaria: tiempo que resta de cumplimiento.

## Factores relativos al empleo

- Disponibilidad laboral y geográfica.
- Disponibilidad de medio de transporte.
- Disponibilidad familiar: horarios.
- Objetivo profesional: preferencias, expectativas, motivaciones.
- Conocimiento u uso de herramientas de búsqueda de empleo. Canales de búsqueda.

## Competencias transversales

- Presencia personal.
- Comprensión, expresión, comunicación no verbal.
- Razonamiento numérico.
- Responsabilidad, puntualidad, disciplina.
- Autoconcepto, autovaloración profesional.
- Trabajo en equipo.
- Participación en la vida pública (asociaciones vecinales, sindicato, política, etc.).

Con este tipo de herramientas podemos valorar numéricamente el grado de empleabilidad, general y por factores intermedios, con lo que se podrá monitorear su avance.

Tomando como base estos resultados, se puede proponer y motivar a cada mujer en el diseño de su proceso de su plan de desarrollo profesional (como anexo al programa individual de tratamiento oficial), incluyéndola en aquellas actividades programadas que redunden en su mejor preparación para su desarrollo en libertad. Nuestro trabajo se plantearía como un itinerario de **formación integral de la persona**, que comenzará, en algunos casos, con pautas tan sencillas como la higiene, el autocuidado, la puntualidad, la constancia, valores de convivencia como el respeto, etc.; a la vez que se incluye en un proceso educativo y de capacitación profesional.

En ocasiones, este camino está resuelto y debemos centrarnos en perfeccionar una capacitación profesional específica o promover conocimientos instrumentales complementarios: informática, idiomas, etc.

Es una cuestión de justicia social que las mujeres privadas de libertad puedan encontrar, ya en prisión, las oportunidades a las que no accedieron en el medio libre. El sistema penitenciario tiene la responsabilidad de conseguir que en el tiempo que permanezcan bajo custodia encuentren la motivación y los recursos suficientes para que la condena no tenga solo un componente aflictivo, sino que se convierta en una valiosa oportunidad de mejora de sus condiciones de ciudadanía. Este proceso conlleva atender todos los aspectos de formación personal, educación, capacitación profesional e inserción laboral.

Como ya mencionamos, para hablar de la eficacia del tratamiento en prisión y particularmente del éxito de la política institucional tendría que poder comprobarse mediante el porcentaje efectivo de inserción laboral y la capacidad de reducir la tasa de reincidencia. Son datos que difícilmente están a nuestro alcance, por lo que hay que buscar otros baremos de medición más realistas. El éxito de nuestro trabajo podrá medirse en la medida en que en el momento de la incorporación de la mujer al mundo libre haya mejorado sustancialmente su índice de insertabilidad, con la superación de las carencias que arrastraba y la potenciación de las capacidades propias.

## Bibliografía

- Almeda Samaranch, E. *Mujeres Encarceladas*. Ed. Ariel. 2003.
- Cárdenas, A. *TrabajopenitenciarioenChile*. SantiagodeChile, 2009. <http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2012/01/TRABAJO-PENITENCIARIO-EN-CHILE-versi%C3%B3n-final-v2.pdf>
- Cruells, M., Igareda, N., y Torrens, M. Inclusión de la perspectiva de género en las políticas penales, penitenciarias y post-penitenciarias, en M. Cruells y N. Igareda, *Mujeres, Integración y Prisión*, Barcelona, Aurea Editores, SL., 2005.
- Düinkel, F., Kestermann, C., y Zolondek, J. "Estudio internacional sobre el régimen penitenciario de mujeres. Evaluación, estudio de necesidades y mejores prácticas". Universidad Greifswald, 2005.
- Koadernoak, L., *La Feminización de la pobreza. Mitos y Realidades*, Cuadernos de trabajo. [http://alboan.efaber.net/ebooks/0000/0415/12\\_FUN\\_FEM.pdf](http://alboan.efaber.net/ebooks/0000/0415/12_FUN_FEM.pdf)
- Larrauri, E. "la mujer ante el derecho penal" *Revista de la Asociación de ciencias penales de Costa Rica*. n 11, 1996. En red: <http://www.poderjudicial.go.cr/salatercera/revista/REVISTA%2011/larrau11.htm>
- Laurenzo Copello, P. "La discriminación por razón de sexo en la legislación penal". *Jueces para la Democracia*, 34, marzo 1999, pp. 16-23.
- Martín Palomo, M. T. "Mujeres en prisión" *Mujeres migrantes, viajeras incansables*. Harresiak Apurtuz. Coordinadora de ONGs de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes, 2006. [http://www.edicionessimbioticas.info/IMG/pdf/mujeres\\_viajeras.pdf](http://www.edicionessimbioticas.info/IMG/pdf/mujeres_viajeras.pdf)
- Miranda López, M. J. "Delincuencia femenina y situación social de las mujeres". *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Universidad complutense, 1998, pp. 249-252.
- Morris, A., Wikilsson, C., y otros. "La atención a las necesidades de las mujeres encarceladas". Home office, UK. (traducido por Aguilar de los Santos, R.)
- Parlamento Europeo. "Sobre la situación especial de las mujeres en los centros penitenciarios y las repercusiones de la encarcelación de los padres sobre la vida social y familiar" 2007/2116 (INI). Comisión de los Derechos de la Mujer e Igualdad de Género. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/pr/689/689483/689483es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/689/689483/689483es.pdf)
- SGIIPP. "Programa de acciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito penitenciario", 2008. [http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Programas/Programa\\_de\\_acciones\\_para\\_la\\_igualdad\\_en\\_el\\_xmbito\\_penitenciario.pdf](http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Programas/Programa_de_acciones_para_la_igualdad_en_el_xmbito_penitenciario.pdf)
- Yagüe Olmos, C. Y. (2007). Mujeres en prisión. Intervención basada en sus características, necesidades y demandas. *Revista española de Investigación Criminológica*: REIC (5), 4. <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano5-2007/a52007art4.pdf>

- Yagüe Olmos, C., Del Val, C., Viedma, A., Gutiérrez, J., García de Cortazar, M., y Frutos, L. (2012). *Condenadas a la desigualdad. Sistema de indicadores de discriminación penitenciaria*. Icaria, 2012.
- Yagüe Olmos, C. (2007). *Madres en prisión. Historia de las cárceles de mujeres a través de su vertiente maternal*. Ed. Comares. Granada.
- Yagüe Olmos, C. Máster universitario en administración y gestión de centros penitenciarios. UNED, 2014. *Objetivos Estratégicos de Tratamiento:*
- Las Políticas de Intervención Tema 1.* <https://es.scribd.com/doc/141237887/Objetivos-Estrategicos-de-tratamiento-Penitenciario-LAS-POLITICAS-DE-INTERVENCION>
- La Formación (Tema 2).* <https://es.scribd.com/doc/140984121/Objetivos-Estrategicos-de-Tratamiento-Penitenciario-LA-FORMACION>
- La Intervención Socioeducativa y Terapéutica (Tema 3).* <https://es.scribd.com/doc/141239181/Objetivos-Estrategicos-de-Tratamiento-Penitenciario-LA-INTERVENCION-SOCIOEDUCATIVA-Y-TERAPEUTICA>
- Yagüe Olmos, C. Máster Universitario en administración y gestión de centros penitenciarios. UNED, 2014. *Diversidad y delincuencia. Las mujeres en el ámbito penitenciario.* <https://es.scribd.com/doc/141239838/Tema-2-Diversidad-Las-Mujeres-en-el-ambito-penitenciario>

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

**EUROsocial** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

